



Perjalanan dan Perkembangan
**Sistem Politik
Indonesia**

dari Masa ke Masa
Suatu Tinjauan Selayang Pandang



MARRATU FAHRI

Perjalanan dan Perkembangan
**Sistem Politik
Indonesia**
dari Masa ke Masa
Suatu Tinjauan Selayang Pandang

Perjalanan dan Perkembangan
Sistem Politik
Indonesia
dari Masa ke Masa
Suatu Tinjauan Selayang Pandang

MARRATU FAHRI



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
DEPOK

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Marratu Fahri

Perjalanan dan Perkembangan Sistem Politik Indonesia dari Masa ke Masa:
Suatu Tinjauan Selayang Pandang/Marratu Fahri
—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2022.
xviii, 86 hlm., 23 cm.
Bibliografi: hlm. 83
ISBN 978-623-372-358-9

Hak cipta 2022, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2022.3430 RAJ

Marratu Fahri

**PERJALANAN DAN PERKEMBANGAN SISTEM POLITIK INDONESIA DARI MASA KE MASA
Suatu Tinjauan Selayang Pandang**

Cetakan ke-1, Maret 2022

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Editor : Shara Nurachma

Setter : Eka Rinaldo

Desain Cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16456 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. Bandung-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. Yogyakarta-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. Surabaya-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. Palembang-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. Pekanbaru-28294, Perum De' Dindra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. Medan-20144, Jl. Eka Rasmî Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. Makassar-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. Banjarmasin-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. Bali, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. Bandar Lampung-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.



KATA SAMBUTAN

Wakil Rektor 1 Universitas Baturaja

Alhamdulillah, puji syukur ke hadirat Allah Swt. serta selawat tak lupa disampaikan ke hadirat Nabi Muhammad Saw., Rasul akhir zaman, penutup para nabi. Secara pribadi maupun atas nama rektorat Universitas Baturaja saya menyambut baik dan memberikan apresiasi yang tinggi kepada Bapak Marratu Fahri, dosen tetap Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisip Universitas Baturaja yang telah menulis buku yang tengah Anda baca ini.

Mencermati dan memahami sistem politik Indonesia itu sangat penting khususnya bagi mahasiswa Fisip, karena memang mata kuliah ini sebagai mata kuliah wajib fakultas dan juga bagi masyarakat pada umumnya. Dengan memahami sistem politik yang pernah dan tengah berlangsung akan menjadikan atau mendorong seseorang menjadi warga negara yang baik dan memiliki kesadaran atau pemahaman politik yang tinggi. Hal ini akan menjadikan mereka arif dan bijak dalam menyikapi fenomena politik yang terjadi.

Oleh karena itu, saya berharap buku ini dapat dijadikan referensi yang relevan dan kredibel dalam mengkaji masalah-masalah yang berkaitan dengan sistem politik Indonesia yang pernah dan tengah

berlangsung. Kalaupun terdapat berbagai kelemahan dan kekurangan kiranya hal itu akan menjadi cambuk bagi penulisnya untuk senantiasa memperbaiki kualitas buku ini.

Baturaja, 18 Desember 2021

YUNIZIR JAKFAR



PENGANTAR PENULIS

Assalamualaikum. Wr.Wb.

Puji syukur ke hadirat Allah Swt. sehingga buku yang sederhana ini dapat diselesaikan. Selawat dan salam dihaturkan kepada Nabi Muhammad Saw. yang telah mengubah tatanan kehidupan jahiliah yang feodalistik dan amoral menuju tatanan kehidupan yang demokratis dan berkeadaban.

Buku yang tengah Anda baca ini pada awalnya adalah diktat sebagai bahan ajar mata kuliah Sistem Politik Indonesia yang penulis ampu pada Program Studi Ilmu Pemerintahan Fisip Universitas Baturaja. Kehadiran buku ini diharapkan dapat memberikan pencerahan bagi mahasiswa khususnya dan kepada siapa saja yang peduli akan kehidupan politik negeri ini. Perjalanan sistem politik Indonesia sungguh panjang dan berliku, sejak masa demokrasi liberal parlementer, masa Demokrasi Terpimpin atau Orde Lama, masa Demokrasi Pancasila atau Orde Baru hingga masa reformasi seperti saat ini, yang semuanya itu dikaji dalam buku ini walaupun hanya selayang pandang.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada keluarga besar Fisip Unbara, khususnya Bapak Yunizir Jakfar, Bu Umi Rahmawati, Pak Akmaluddin, Pak Hendra Alfani, Pak Zahrudin, Ibu Herni Ramayanti, Rahmat Saleh, Aprilia Lestari, Alip Susilawati, Eva Susanti, Ibu Puri, dan lain-lain, tanpa kecuali yang mohon maaf tidak

dapat saya sebut satu per satu. Secara khusus, disampaikan pula terima kasih kepada Adinda Hendri Agustian, S.H., M.Hum. dan Dr. Yeti Oktarina atas bantuan dan dorongan yang diberikan sehingga penulis dapat berkhidmat di lingkungan sivitas akademika Universitas Baturaja.

Kepada Herwin Sagita Bela dan Ikgang Putra Anggara, terima kasih telah memberikan banyak masukan dan dukungan atas terbitnya buku ini. Terima kasih tak terhingga kepada istri penulis, Sapura Ningsih yang telah dengan sabar dan ikhlas mendampingi dalam membesarkan ketiga putra-putri kami, Ahmad Fikri Muttaqin, Aisyah Salsabila, dan Ahmad Arkan Zunnurain.

Kami menyadari buku ini banyak kelemahan dan kekurangan. Kritik dan saran dari semua pihak demi perbaikan buku ini sangat diharapkan. Akhirnya, semuanya itu tidak akan ada artinya jika pihak penerbit tidak berkenan menerbitkan buku ini. Oleh karena itu, sudah pada tempatnya dan selayaknya penulis mengucapkan terima kasih yang tak terkira kepada pihak penerbit yang telah bersedia menerbitkan buku ini. Semoga semuanya ini menjadi amal jariyah *amiin ya mujabassailin*.

Nasrumminallahi Wa Fathun Qoriib.

Wassalamualaikum. Wr.Wb.

Baturaja, 18 Desember 2022

Marratu Fahrudin



DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN	v
PENGANTAR PENULIS	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR SINGKATAN	xi
PROLOG : Menelisik Makna Sebuah Perjalanan	xv
BAB 1 PENDEKATAN DALAM SISTEM POLITIK	1
A. Pengertian Sistem Politik	1
B. Ciri-Ciri Sistem Politik	3
C. Hubungan Sistem Politik dengan Lingkungannya	6
D. Kemampuan Sistem Politik	7
E. Fungsi <i>Input</i> dan <i>Output</i>	10
BAB 2 STRUKTUR DAN BUDAYA POLITIK	15
A. Struktur-Struktur Politik	15
B. Budaya Politik	19

BAB 3 PERJALANAN DAN PERKEMBANGAN SISTEM POLITIK INDONESIA DARI MASA KE MASA

- A. Sistem Politik Masa Demokrasi Liberal Parlementer
- B. Sistem Politik Masa Demokrasi Terpimpin
- C. Sistem Politik Masa Demokrasi Pancasila (Orde Baru)
- D. Sistem Politik Indonesia Masa Reformasi

BAB 4 MILITER DALAM PENTAS POLITIK NASIONAL

- A. Militer di Ranah Politik
- B. Sejarah Kelahiran Tentara Nasional Indonesia
- C. Militer di Pentas Politik Nasional
- D. Perdebatan dan Gugatan terhadap Dwi Fungsi ABRI

BAB 5 INDONESIA DI TENGAH LINGKUNGAN DUNIA INTERNASIONAL

- A. Pengertian Politik Luar Negeri
- B. Pedoman Politik Luar Negeri Indonesia
- C. Posisi Indonesia di Era Global

EPILOG:

Tinjauan Selayang Pandang Perjalanan Sistem Politik Indonesia

DAFTAR PUSTAKA

TENTANG PENULIS

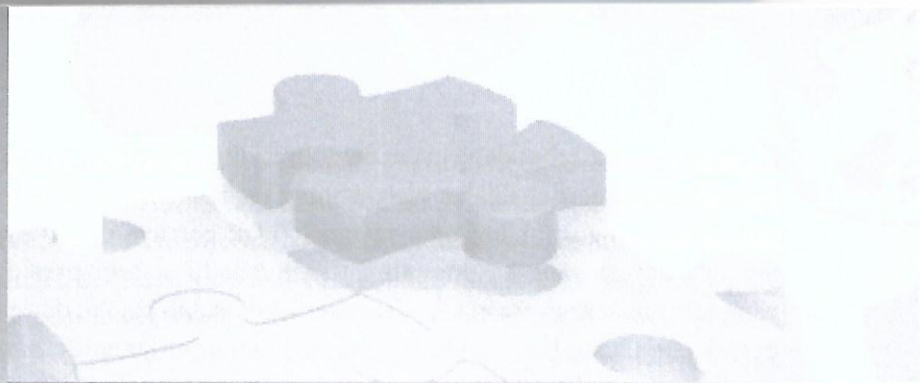


DAFTAR SINGKATAN

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ABG	: ABRI, Birokrasi, dan Golongan Karya
ACOMA	: Angkatan Komunis Muda
Alutsista	: Alat Utama Sistem Pertahanan
BAKIN	: Badan Koordinasi Intelijen
BAIS	: Badan Intelijen Strategis
Bakorstanas	: Badan Koordinasi Strategi Nasional
Babinsa	: Bintara Pembina Desa
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
DPRS	: Dewan Perwakilan Rakyat Sementara
DPRGR	: Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
DPA	: Dewan Pertimbangan Agung
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DATI I,II	: Daerah Tingkat I, II
GOLKAR	: Golongan Karya
G 30-S	: Gerakan 30 September
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
HAM	: Hak Asasi Manusia

IPKI	: Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
Korpri	: Korps Pegawai Republik Indonesia
Kepres	: Keputusan Presiden
KKN	: Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme
KADIN	: Kamar Dagang Industri
Masyumi	: Majelis Syuro Muslimin Indonesia
Manipol	: Manifesto Politik
Menko	: Menteri Kopartemen
MPRS	: Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
NU	: Nahdlatul Ulama
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
ORLA	: Orde Lama
ORBA	: Orde Baru
SOB	: <i>Staat van Oorlog on van Beleg</i>
SU	: Sidang Umum
Supersemar	: Surat Perintah Sebelas Maret
SIRA	: Suara Independen Rakyat Aceh
SDM	: Sumber Daya Manusia
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
UU	: Undang-Undang Dasar Sementara
UU	: Undang-Undang
USDEK	: UUD 45, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, Kepribadian Indonesia
Parpol	: Partai Politik
Pemilu	: Pemilihan Umum
Penpres	: Penetapan Presiden
Pelita	: Pembangunan Lima Tahun
PWI	: Persatuan Wartawan Indonesia
PGRI	: Persatuan Guru Republik Indonesia

PKI	: Partai Komunis Indonesia
PSI	: Partai Sosialis Indonesia
PIR	: Partai Indonesia Raya
PSII	: Partai Syarikat Islam Indonesia
PPTI	: Partai Persatuan Tarikat Indonesia
PNI	: Partai Nasionalis Indonesia
PAAS	: Partai Aceh Aman Sejahtera
PDA	: Partai Daulat Aceh
PA	: Partai Aceh
PBA	: Partai Bersatu Aceh



PROLOG

Menelisik Makna Sebuah Perjalanan

Seorang ulama besar multitalenta, tokoh Muhammadiyah yang berjuduk Sang Pujangga Airmata, Allahuyarham Buya Haji Abdul Malik Karim Amrullah (Buya Hamka), pernah menyatakan bahwa, "jauh perjalanan banyak yang dilihat, panjang umur banyak yang dirasakan". Apa yang dikemukakan Ketua Umum MUI yang pertama ini adalah menggambarkan tentang kehidupan seseorang yang akan semakin bertambah arif, dan bijaksana dalam menyikapi berbagai permasalahan hidup dan kehidupan ini seiring dengan banyaknya pengalaman dan bertambah umurnya. Asam garam kehidupan yang pernah dirasakannya itu akan membuat kepribadiannya semakin matang, tidak mudah terjebak melakukan kesalahan untuk yang kedua kalinya atau terperosok ke dalam lubang yang sama, baginya masa lalu adalah tonggak sejarah untuk menentukan masa depan yang lebih baik lagi.

Berkait berkelindan dengan ilustrasi di atas, pasca-Indonesia merdeka sistem politik kita juga pernah mengalami berbagai pengalaman masa lalu sebagai bagian dari mata rantai perjalanan dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Jika menelisik sejarah, di awal kemerdekaan kita pernah mengalami sebuah perdebatan sengit di sidang konstituante mengenai apa yang akan menjadi dasar Negara Indonesia merdeka. Kemudian jika kita telisik lebih jauh perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara tersebut kita juga ternyata pernah mengalami

masa apa yang disebut dengan era demokrasi liberal parlementer. Keperintahannya pernah dijabat oleh seorang Perdana Menteri dan kemudian pun jatuh bangun akibat adanya mosi tidak percaya dari parlemen. Sebuah sistem yang sesungguhnya menyelisihi sistem presidenial yang kita anut. Kenyataan atau fenomena ini adalah bagian dari perjalanan panjang perjalanan bangsa kita dalam mengisi umur kemerdekaan yang masih sangat belia saat itu.

Kondisi atau situasi yang demikian itu oleh Herbert Feith disebut sebagai masa meraba-raba, mengarungi lautan yang tak dikenal, meneliti doktrin, kebijakan-kebijakan serta metode-metode pemerintahan untuk mengisi kemerdekaan yang baru diperoleh. (M. Rusli Karim, 1983: 11)

Seiring berjalannya waktu, sistem politik Indonesia pun mengalami berbagai macam perubahan pada setiap rezim kepemimpinan yang puncaknya adalah adanya gerakan reformasi yang dimotori oleh Amien Rais, yang kala itu oleh beberapa media disebut sebagai fenomena dan juga dikatakan sebagai lokomotif reformasi. Sejak reformasi inilah berbagai perubahan-perubahan terjadi di dalam sistem politik kita.

Sesuai judulnya, *Perjalanan dan Perkembangan Sistem Politik Indonesia dari Masa ke Masa: Suatu Tinjauan Selayang Pandang*, buku yang tengah akan dibaca ini adalah berupaya untuk menggambarkan tentang perjalanan sistem politik Indonesia pada masa lalu, yakni masa demokrasi liberal parlementer hingga masa reformasi secara sederhana, sekilas dan hanya sebatas tinjauan selayang pandang yang tentu dalam beberapa hal memiliki beberapa kelemahan dalam hal kajian maupun data-data yang terkait dengan rekaman peristiwa politik yang terjadi pada setiap sistem politik secara luas, dan mendalam. Namun demikian kehadiran buku ini diharapkan akan menstimulus/merangsang bagi tumbuhnya rasa ingin tahu secara lebih mendalam dan komprehensif mengenai sistem politik Indonesia, baik pada masa lalu maupun pada saat ini yang sungguh sangat kompleks dan dinamis.

Adapun sistematika buku ini penulis bagi ke dalam lima Bab. Bab pertama berisi pengenalan atau pemahaman mendasar secara teoritis mengenai pendekatan sistem politik. Beberapa referensi dari para ahli penulis jadikan *hujjah* atau sandaran dalam penulisannya. Terlebih dari adanya kritik yang ditujukan kepada teori sistem dalam David Easton, pendekatan yang paling baik mengenai kehidupan politik

adalah dengan melihatnya sebagai suatu sistem. Berkaitan dengan hal ini maka berfungsinya satu bagian tidak akan dapat dipahami sepenuhnya tanpa memerhatikan cara berfungsinya keseluruhan bagian itu sendiri, semuanya berkait berkelindan dalam satu rangkaian yang saling tersambung dalam sistem politik. Pendekatan sistem politik ini oleh para ahli diyakini sebagai pendekatan yang paling tepat untuk dijadikan pisau analisis dalam mencermati kehidupan politik dan juga dapat dijadikan sebagai pembanding terhadap sistem politik yang satu dengan sistem politik yang lain.

Bab kedua membahas tentang struktur dan budaya politik. Pada bab ini dijelaskan tentang pemahaman mengenai apa yang dimaksud dengan struktur-struktur politik. Kegiatan sistem politik yang kompleks memerlukan badan-badan atau struktur yang akan bekerja dalam sistem politik seperti parlemen, birokrasi, badan peradilan, partai politik, kelompok kepentingan dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Di samping itu, kajian tentang budaya politik juga tidak kalah pentingnya ketika membahas sistem politik yang menurut Budi Winarno (2007: 15) budaya politik masyarakat merupakan aspek yang sangat signifikan dalam sistem politik.

Bab ketiga membahas tentang perjalanan dan perkembangan sistem politik Indonesia sejak era demokrasi liberal parlementer hingga era reformasi. Pada bagian ini ditinjau atau digambarkan secara umum dan menyeluruh bagaimana struktur politik formal dan nonformal bekerja dalam sistem politik sesuai dengan era atau masanya masing-masing.

Bab keempat membahas tentang militer dalam hal ini TNI di pentas politik nasional. Pembicaraan mengenai keberadaan militer ini penting karena dan terutama pada era Orde Baru sempat begitu dominan di dalam mengendalikan struktur politik yang ada. Kemudian Bab terakhir, yakni *Bab kelima* membahas tentang Indonesia di tengah dunia internasional. Pembahasan ini menarik mengingat daya tahan atau kinerja sebuah sistem politik akan sangat ditentukan oleh sejauh mana sistem itu mampu menyikapi dengan cermat berbagai tuntutan dan dinamika lingkungan internasional di tengah derasnya arus globalisasi.

PENDEKATAN DALAM SISTEM POLITIK

A. Pengertian Sistem Politik

Sebelum membahas tentang selang pandang perjalanan dan perkembangan Sistem Politik Indonesia yang pernah dan tengah berlangsung maka perlu dipahami terlebih dahulu pengertian, ruang lingkup atau konsep-konsep dasar sistem politik itu sendiri. Pemahaman dasar secara teoretik itu akan memudahkan kita dalam mengkaji tentang bagaimana sistem politik itu diterapkan atau diberlakukan pada tiap-tiap era kekuasaan rezim yang dalam konteks Indonesia dimulai sejak era demokrasi liberal parlementer, yakni pada masa-masa awal kemerdekaan hingga era reformasi, pasca kejatuhan rezim Orde Baru pada tahun 1998.

Pada awal tahun 1950-an, David Easton mengembangkan suatu kerangka kerja yang diharapkan dapat digunakan untuk menjelaskan kehidupan politik dan dapat diterapkan secara universal. Kerangka kerja yang kemudian mereka sebut sebagai pendekatan sistem politik. Menurut Easton, pendekatan yang paling baik mengenai kehidupan politik adalah dengan melihatnya sebagai suatu sistem. Dengan kata lain, berfungsinya satu bagian tidak akan dapat dipahami sepenuhnya tanpa memerhatikan cara berfungsinya keseluruhan bagian itu sendiri. Gagasan inilah yang menjadi jantung teori sistem politik yang dikembangkan Easton. (Budi Winarno, 2007: 1)

David Easton dikenal sebagai teoretisi politik pertama yang memperkenalkan pendekatan sistem dalam ilmu politik. Menurut pendekatan ini, setiap sistem tentu memiliki sifat (1) terdiri dari banyak bagian-bagian; (2) bagian-bagian itu saling berinteraksi dan saling tergantung; (3) sistem itu mempunyai pembatasan (*boundaries*) yang memisahkannya dari lingkungannya yang juga terdiri dari sistem-sistem lainnya.

Berdasarkan definisi Easton, sistem politik adalah bagian dari sistem sosial yang menjalankan (a) alokasi nilai-nilai (dalam bentuk keputusan-keputusan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan); (b) alokasinya bersifat otoritatif (yakni dikuatkan oleh kekuatan yang sah); dan (c) alokasi yang otoritatif itu mengikat seluruh masyarakat. Dalam masyarakat modern, otoritas atau kekuasaan yang sah umumnya menggunakan kekuasaan-paksaan, berbentuk negara (Muchtar Mas'ud dan Colin Mac Andrews, 1986: xii).

Robert A. Dahl dalam bukunya berjudul *Modern Political Analysis* sebagaimana dinukil Haryanto (1982: 2) menyatakan: "sistem politik adalah sebagai pola yang tetap dari hubungan-hubungan antar manusia yang melibatkan sampai dengan tingkat yang berarti kontrol, pengendalian kekuasaan, ataupun wewenang". Selanjutnya, Haryanto menyimpulkan bahwa sistem politik merupakan "sistem interaksi atau hubungan yang terjadi di dalam masyarakat, melalui mana dialokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, dan pengalokasian nilai-nilai itu dengan mempergunakan paksaan fisik yang sedikit banyak bersifat sah".

Sedangkan menurut Nazaruddin Sjamsuddin, dkk. (1988: 13) pendekatan sistem politik sebenarnya merupakan hasil konkret dari perkembangan pendekatan yang ada dalam ilmu politik, yakni dari pendekatan kelembagaan yang menekankan lembaga sebagai unit analisisnya menuju kepada pendekatan tingkah laku yang mencoba melihat tingkah laku manusia sebagai pokok bahasannya.

Konsep sistem oleh sarjana ilmu politik dipinjam dari biologi. Dianggap bahwa suatu sistem politik seperti halnya organisme dalam ilmu biologi terdiri dari bagian atau komponen-komponen yang saling bergantung dan saling berinteraksi. Keseluruhan interaksi ini perlu diteliti jika seluruh organisme ingin dimengerti. Setiap perubahan dalam satu bagian dari sistem itu akan memengaruhi seluruh sistem. Sistem ini bekerja dalam suatu lingkungan yang lebih luas, ada perbatasan antara

sistem dengan lingkungannya. Sistem itu mengadakan interaksi dengan lingkungan dan dipengaruhi oleh lingkungan itu (Miriam Budiardjo, 2015:56).

Dari beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa sistem politik adalah pendekatan dalam ilmu politik yang melihat kegiatan atau aktivitas politik dari pendekatan kelembagaan kepada pendekatan tingkah laku laksana sebuah sistem organisme terdiri beberapa bagian atau komponen yang saling berinteraksi dan saling memengaruhi. Jika salah satu bagian dari sistem tersebut tidak berkerja atau rusak maka akan memengaruhi sistem lainnya. Sistem itu mempunyai pembatasan (*boundaries*) yang memisahkannya dari lingkungannya yang juga terdiri dari sistem-sistem lainnya, di luar sistem politik. Pembatasan dimaksud berkaitan dengan tindakan pembuatan keputusan yang mengikat masyarakat.

B. Ciri-Ciri Sistem Politik

Sebagaimana teori-teori politik yang lain, yang di dalamnya pasti memiliki ciri-ciri tertentu terkait keberadaannya. Misalnya, masalah demokrasi memiliki beberapa ciri untuk membedakannya dengan yang tidak demokratis. Begitu juga dalam membahas teori sistem politik. Gabriel A. Almond di dalam bukunya *The Politics of the Developing Areas*, sebagaimana dikutip Haryanto (1982:6) menyebutkan bahwa di dalam sistem politik terdapat empat ciri atau karakter, yakni sebagai berikut.

1. Semua sistem politik pasti mempunyai struktur politik. Setiap struktur politik dapat diperbandingkan satu dengan yang lainnya menurut tingkat dan bentuk strukturnya.
2. Semua sistem politik, baik yang sudah modern maupun yang masih primitif, menjalankan fungsi yang sama walaupun frekuensinya berbeda-beda yang disebabkan perbedaan struktur.
3. Semua struktur politik baik yang sudah modern maupun yang masih primitif, betapapun terspesialisasikan tetap mempunyai sifat multifungsional (menjalankan beberapa/banyak fungsi). Sistem politik dapat diperbandingkan menurut tingkat kekhususan fungsi di dalam struktur itu.
4. Semua sistem politik adalah merupakan sistem "campuran" apabila dipandang dari pengertian kebudayaan. Dalam pengertian yang

sistem dengan lingkungannya. Sistem itu mengadakan interaksi dengan lingkungan dan dipengaruhi oleh lingkungan itu (Miriam Budiardjo, 2015:56).

Dari beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa sistem politik adalah pendekatan dalam ilmu politik yang melihat kegiatan atau aktivitas politik dari pendekatan kelembagaan kepada pendekatan tingkah laku laksana sebuah sistem organisme terdiri beberapa bagian atau komponen yang saling berinteraksi dan saling memengaruhi. Jika salah satu bagian dari sistem tersebut tidak berkerja atau rusak maka akan memengaruhi sistem lainnya. Sistem itu mempunyai pembatasan (*boundaries*) yang memisahkannya dari lingkungannya yang juga terdiri dari sistem-sistem lainnya, di luar sistem politik. Pembatasan dimaksud berkaitan dengan tindakan pembuatan keputusan yang mengikat masyarakat.

B. Ciri-Ciri Sistem Politik

Sebagaimana teori-teori politik yang lain, yang di dalamnya pasti memiliki ciri-ciri tertentu terkait keberadaannya. Misalnya, masalah demokrasi memiliki beberapa ciri untuk membedakannya dengan yang tidak demokratis. Begitu juga dalam membahas teori sistem politik. Gabriel A. Almond di dalam bukunya *The Politics of the Developing Areas*, sebagaimana dikutip Haryanto (1982:6) menyebutkan bahwa di dalam sistem politik terdapat empat ciri atau karakter, yakni sebagai berikut.

1. Semua sistem politik pasti mempunyai struktur politik. Setiap struktur politik dapat diperbandingkan satu dengan yang lainnya menurut tingkat dan bentuk strukturnya.
2. Semua sistem politik, baik yang sudah modern maupun yang masih primitif, menjalankan fungsi yang sama walaupun frekuensinya berbeda-beda yang disebabkan perbedaan struktur.
3. Semua struktur politik baik yang sudah modern maupun yang masih primitif, betapapun terspesialisasikan tetap mempunyai sifat multifungsional (menjalankan beberapa/banyak fungsi). Sistem politik dapat diperbandingkan menurut tingkat kekhususan fungsi di dalam struktur itu.
4. Semua sistem politik adalah merupakan sistem "campuran" apabila dipandang dari pengertian kebudayaan. Dalam pengertian yang

rasional tidak ada struktur dan kebudayaan yang semuanya modern, dan dalam pengertian yang tradisional tidak semuanya primitif. Perbedaan di antara keduanya bersifat relatif dan bercampur satu dengan lainnya.

Selanjutnya Haryanto (1982:7-10), juga mengutip pendapat David Easton, yang mengemukakan ciri-ciri utama sistem politik, yakni:

1) Identifikasi

Untuk membedakan suatu sistem politik dari sistem sosial lainnya, kita harus bisa mengidentifikasi atau mengenali sistem politik dengan menggambarkan unit-unitnya yang fundamental dan menetapkan batas-batas yang memisahkannya dari unit-unit yang berada di luar sistem politik.

- a) Unit-unit sistem politik. Unit-unit ini merupakan elemen atau unsur-unsur yang membentuk sistem. Elemen atau unsur itu berwujud tindakan-tindakan atau aktivitas politik.
- b) Batas-batas. Suatu sistem tidak ada yang eksis di dalam suatu lingkungan yang vakum/kosong. Sistem selalu berada dalam lingkungan. Cara bekerjanya suatu sistem sebagian merupakan bagian dari fungsi sistem tersebut untuk menanggapi lingkungan-lingkungan sosial, biologis, dan fisik.

2) *Input dan Output*

Sistem politik memiliki konsekuensi-konsekuensi yang penting bagi masyarakat yakni keputusan otoritatif. Konsekuensi inilah disebut *output*. Untuk menjamin tetap bekerjanya suatu sistem diperlukan *input-input*, tanpa *input* sistem itu tidak akan berfungsi, tanpa *output* kita tidak dapat mengidentifikasi pekerjaan yang dilakukan oleh sistem itu.

Dalam konteks ini, yang perlu diteliti adalah bagaimana mengidentifikasi *input-input* itu, menelusuri proses-proses yang mentransformasikan *input-input* itu menjadi *output*, menggambarkan kondisi umum yang dapat memelihara proses-proses itu, dan menarik hubungan antara *output-output* dengan *input-input* berikutnya dalam sistem tersebut.

3) Diferensiasi dalam suatu sistem

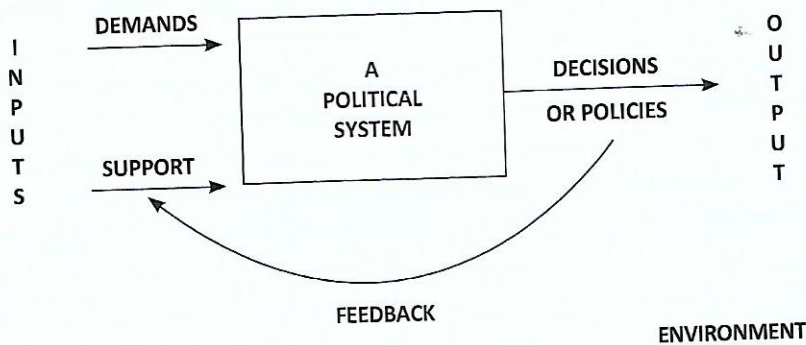
Jika suatu sistem politik harus melaksanakan pekerjaan yang bermacam-macam tetapi dalam kurun waktu yang terbatas, maka diferensiasi minimal harus terjadi/ada pada struktur-strukturnya. Pada kenyataannya, secara empiris tidak mungkin menemukan suatu sistem politik di mana unit-unitnya mengerjakan kegiatan atau aktivitas yang sama dalam kurun waktu bersamaan. Anggota-anggota dari suatu sistem paling tidak mengenal pembagian kerja minimal yang menyediakan suatu struktur di mana kegiatan atau aktivitas mengambil tempat.

4) Integrasi suatu sistem

Diferensiasi struktural mengatur kekuatan-kekuatan yang secara potensial dapat merusak integritas sistem politik. Jika terdapat dua atau lebih unit sedang melakukan kegiatan atau aktivitas yang berbeda dalam waktu yang bersamaan maka sistem tersebut harus mengadakan/menetapkan mekanisme yang dapat mengintegrasikan atau membujuk anggotanya-anggotanya untuk bekerja sama walaupun dalam kader yang minimal sekalipun, sehingga sistem politik dapat membuat suatu keputusan-keputusan yang otoritatif.

Untuk lebih memperjelas pendekatan sistem yang dikembangkan Easton, di bawah ini dapat dilihat diagram sebuah sistem politik.

ENVIRONMENT



Gambar 1. Pola Kerja Sistem Politik

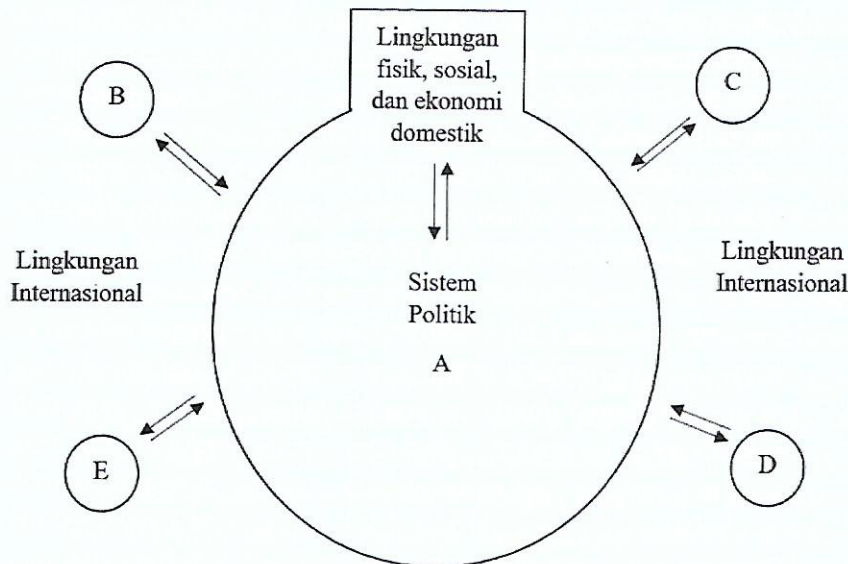
C. Hubungan Sistem Politik dengan Lingkungannya

Menurut David Easton, gagasan dari suatu sistem yang menganjurkan bahwa kita dapat memisahkan kehidupan politik dari kegiatan sosial lainnya, paling tidak untuk tujuan analisis dan pemeriksaan seakan-akan kehidupan politik itu berdiri sendiri dikelilingi oleh lingkungannya tetapi mudah dibedakan dari lingkungan tersebut di mana ia dioperasikan (Haryanto, 1982:13).

Dalam membahas lingkungan sistem politik, David Easton berpendapat bahwa lingkungan sistem politik dapat dibedakan menjadi dua, yakni:

- a) *The Intrasocietal Environment*. Yang termasuk dalam lingkungan ini adalah sistem ekologi, sistem biologi, sistem *personality* (yang mungkin dapat diklasifikasikan ke dalam tipe-tipe: budaya, struktur sosial, ekonomi, dan demografi).
- b) *The Extrasocietal Environment* atau *The International Society*. Yang termasuk dalam lingkungan ini adalah sistem ekologi internasional termasuk sistem budaya internasional, sistem ekonomi internasional, sistem demografi internasional, dan sebagainya sebagaimana halnya dengan yang ada pada lingkungan domestik, dan sistem politik internasional.

Sejalan dengan pemikiran Easton, yang menyatakan bahwa dengan tujuan analisis maka perlu dipisahkan kehidupan politik sebagai suatu sistem kegiatan dengan kegiatan-kegiatan sosial lainnya, maka Gabriel Almond menggambarkan dengan jelas sekali hubungan bagaimana kedudukan sistem politik di antara lingkungannya. Almond menyatakan pendapatnya bahwa suatu sistem politik itu berada dikelilingi oleh lingkungan domestik dan lingkungan internasional. Interaksi sistem politik dengan lingkungannya dapat dilihat bagaimana yang digambarkan Almond (dalam Mas'ood dan Mac Andrews (ed. 1986: 24) berikut ini.



Gambar 2. Sistem Politik dengan Lingkungan-lingkungannya

Gambar di atas secara sederhana menunjukkan bahwa suatu sistem politik dikelilingi lingkungan domestik maupun lingkungan internasional, bisa memengaruhi maupun dipengaruhi oleh kedua lingkungan itu.

D. Kemampuan Sistem Politik

Salah satu manfaat mengetahui kemampuan sistem politik adalah untuk membandingkan sistem politik yang satu dengan sistem politik yang lainnya. Jadi, kemampuan sistem politik dapat dijadikan barometer berhasil atau tidaknya suatu sistem politik. (Haryanto, 1982:21). Kemampuan sistem politik menurut Gabriel A. Almond dan G.B Powell Jr. dalam bukunya *Comparative Politics: A Developmental Approach*, sebagaimana dinukil Haryanto (1982: 23-26) dinyatakan terdapat enam macam, yakni:

- 1) *The extractive capability*. Kemampuan ekstraktif adalah mengenai *range performance* dari sistem politik dalam mengelola sumber-sumber material dan manusiawi dari lingkungan domestik maupun lingkungan internasional. Kemampuan ekstraktif dapat dilihat dari jumlah sumber-sumber yang masuk ke dalam pemerintahan dalam berbagai level (nasional maupun daerah) dan dari siapa sumber-

sumber itu berasal. Kemampuan ini dapat pula dilihat dari sarana apakah yang dipergunakan agar dapat diperoleh kemampuan yang ekstraktif itu, dengan mempergunakan cara kekerasan atau tidak. Selain itu, kemampuan ini dapat pula dilihat melalui sumber-sumber (terutama material) yang dimilikinya. Kemampuan ini dapat juga diukur secara kuantitatif, artinya dapat diketahui jumlahnya, seperti seberapa besar pendapatan nasional.

- 2) *The regulative capability*. Kemampuan regulatif menunjukkan kemampuan sistem politik dalam hal mengontrol atau mengendalikan perilaku individu atau kelompok-kelompok yang berasal dari sistem politik itu sendiri, kemampuan ini agak sulit diukur secara kuantitatif. Kemampuan ini dapat dilihat atau diketahui melalui individu-individu atau kelompok-kelompok serta bidang yang dikontrol atau dikendalikan oleh sistem politik. Demikian pula kemampuan ini dapat dilihat dari frekuensi dan intensitas kontrol yang dilakukan sistem politik itu sendiri.
- 3) *The distributive capability*. Kemampuan ini menunjukkan pada alokasi atau distribusi dari berbagai jenis barang, jasa kehormatan, status dan kesempatan yang berasal dari sistem politik kepada individu-individu atau kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Ukuran penting untuk melihat atau mengetahui seberapa jauh kemampuan distributif, haruslah melibatkan kuantitas dan nilai penting dari objek yang didistribusikan, bidang kehidupan manusiawi yang terkena distribusi, bagian tertentu dari penduduk yang menerima berbagai keuntungan karena adanya distribusi, dan hubungan antar kebutuhan individu dan upaya distribusi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan itu.
- 4) *The symbolic capability*. Kemampuan ini menunjukkan pada efektivitas mengalirnya simbol dari sistem politik ke dalam lingkungan masyarakat (domestik) maupun lingkungan internasional. Efektif atau tidak mengalirnya simbol tersebut menentukan tingkah kemampuan sistem politik. Dalam hal ini perlu dibedakan antara kemampuan simbolik dengan *output* simbolik yang di dalamnya termasuk antara lain penegasan dari nilai-nilai oleh elite, display parade bendera, upacara militer, kunjungan para pejabat tinggi. Efektivitas *output* simbolik ini sulit diukur. Tetapi para elite politik dan para jurnalis dan para sarjana sering berusaha untuk

mengukurnya, yakni dengan menghitung atau memperkirakan jumlah kerumunan massa, jumlah audiens yang hadir dalam rapat-rapat raksasa, lamanya *applause* yang diberikan pengunjung terhadap pidato para tokoh. Apabila *output* simbolik kurang mendapatkan kepercayaan lagi atau bahkan tidak diterima masyarakat, maka mungkin pejabat tinggi akan mendapat cercaan, patung-patung monumen dihancurkan, siaran radio dan televisi dimatikan. Dengan kurang atau tidak dipercayainya *output* simbolik oleh masyarakat, maka kemampuan simbolik sistem politik menjadi berkurang juga.

- 5) *The responsive capability*. Apabila keempat kemampuan di atas menggambarkan pola *output* dari sistem politik yang masuk ke dalam lingkungan internal maupun eksternal, maka kemampuan responsif adalah menunjukkan hubungan antara *input* dan *output*. Sistem politik harus mempunyai daya tanggap terhadap tekanan dan tuntutan yang datangnya dari lingkungan internal dan eksternal. Sistem politik mempunyai kemampuan responsif rendah bila kurang memerhatikan tuntutan dan tekanan-tekanan yang terdapat pada lingkungannya misalnya yang dilontarkan kelompok kepentingan, partai politik maupun yang berasal dari lingkungan eksternal (dunia internasional).
- 6) *Domestic and international capability*. Kemampuan ini menunjukkan bahwa sistem politik berlangsung di dalam lingkungan domestik (dalam negeri) maupun lingkungan internasional. Dalam membahas tingkah laku internasional suatu sistem politik kita dapat menggunakan penggolongan atau pengkategorian yang digunakan untuk membahas tingkah laku domestik suatu sistem politik. Tingkah laku internasional suatu sistem politik dapat dilihat dari kemampuan ekstraktif, regulatif, distributif, simbolik dan kemampuan responsif internasional dari sistem politik yang bersangkutan. Kemampuan ekstraktif internasional, misalnya dilihat dari seberapa banyak pendapatan yang diperoleh dari perdagangan internasional, keuntungan penanaman modal di negara lain. Kemampuan regulatif internasional dilihat dari seberapa jauh sistem politik yang bersangkutan dapat melakukan penetrasi terhadap sistem politik negara lain. Kemampuan distributif internasional dilihat dari bentuk-bentuk subsidi, hadiah-hadiah, pinjaman dan bantuan teknik dari negara-negara

lain. Kemampuan simbolik internasional dilihat dari efektivitas simbol-simbol, kesan (*images*), kebijakan-kebijakan dari satu negara ke negara lain. Kemampuan responsif internasional dilihat dari politik luar negerinya. Politik atau kebijakan luar negeri dari suatu negara merupakan cerminan adanya tanggapan terhadap politik atau kebijakan sistem politik negara lainnya.

E. Fungsi *Input* dan *Output*

Input merupakan masukan yang berfungsi sebagai energi atau bahan bakar untuk menjamin keberlangsungan hidup suatu sistem politik. *Input* yang terdapat di dalam sistem politik ini dapat berasal dari lingkungan sistem politik maupun berasal dari dalam sistem politik sendiri. *Input* yang masuk ke dalam sistem politik dibedakan menjadi dua jenis, yakni input berupa tuntutan dan yang berupa dukungan. Sedangkan *output* merupakan hasil atau konsekuensi dari bekerjanya suatu sistem politik. Hasil atau konsekuensi dari sistem politik tersebut berupa keputusan-keputusan atau kebijakan yang sifatnya otoritatif yang harus dipatuhi atau ditaati oleh masyarakat yang bersangkutan (Haryanto, 1982: 34).

Gabriel A. Almond dalam bukunya *The Politics of the Developing Areas* seperti dikutip Haryanto (1982:35-71) menyatakan bahwa fungsi *input* dan *output* dapat dikelompokkan sebagai berikut.

- a) Fungsi-fungsi *input* terdiri dari:
 1. Sosialisasi politik dan rekrutmen politik. Sosialisasi politik adalah proses seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik dari proses inilah yang akan menentukan sikap politik seseorang. Misalnya mengenai nasionalisme, kelas sosial, suku bangsa, ideologi, hak dan kewajiban. Dimensi lain sosialisasi politik adalah sebagai proses yang melaluinya masyarakat menyampaikan "budaya politik" yakni norma-norma dan nilai-nilai dari generasi ke generasi berikutnya yang juga merupakan faktor penting terbentuknya budaya politik (*political culture*). Sedangkan Rekrutmen politik pada hakikatnya dapat diartikan sebagai penSeleksian individu-individu yang berbakat untuk dapat menduduki jabatan politik.

2. Artikulasi kepentingan. Masyarakat mempunyai beragam kepentingan dan kebutuhan yang harus dipenuhi. Cara atau prosedur masyarakat untuk memenuhi hal tersebut adalah dengan cara mengartikulasikan atau mengemukakan kepentingan itu kepada badan-badan politik atau pemerintah, yang berwenang untuk membuat keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan. Fungsi artikulasi kepentingan ini biasanya dilakukan oleh struktur yang disebut *interest group* atau kelompok kepentingan.
3. Agregasi kepentingan. Fungsi mengubah atau mengonversikan tuntutan-tuntutan sampai menjadi alternatif-alternatif kebijakan umum disebut agregasi kepentingan. Melalui tahapan-tahapan tertentu di dalam sistem politik, kepentingan atau tuntutan-tuntutan masyarakat yang telah diartikulasikan ditampung untuk dijadikan alternatif-alternatif kebijakan. Fungsi menampung kepentingan-kepentingan atau tuntutan-tuntutan tersebut dinamakan agregasi kepentingan. Alternatif kebijakan pada hakikatnya merupakan rumusan kebijakan umum, di mana kepentingan-kepentingan atau tuntutan-tuntutan yang pernah diartikulasikan diakomodasikan, dikombinasikan dan dikompromikan. Fungsi agregasi kepentingan ini dapat tumpang tindih dengan fungsi artikulasi kepentingan dan fungsi pembuatan keputusan. Pada umumnya struktur yang menjalankan fungsi agregasi adalah birokrasi dan partai politik. Walaupun tidak tertutup kemungkinan bagi individu-individu yang mempunyai pengaruh besar di dalam masyarakat untuk menjalankan fungsi agregasi kepentingan.
4. Komunikasi politik. Komunikasi politik hakikatnya menggambarkan proses penyampaian informasi-informasi politik. Adapun media-media komunikasi dimaksud misalnya radio, televisi, koran, majalah, dan berbagai pemberitaan media online. Menurut Thomas Dandridge (2016:212) komunikasi politik adalah suatu komunikasi yang melibatkan pelaku politik dan pihak selain pelaku politik yang mendiskusikan mengenai ketatanegaraan atau aspek-aspek kenegaraan lainnya. Pihak selain pelaku politik dapat meliputi masyarakat awam, wartawan, atau jurnalis dalam

media massa. Komunikasi politik menyalurkan aspirasi dan kepentingan politik rakyat yang menjadi input sistem politik. Pada waktu yang sama, ia juga menyalurkan kebijakan yang diambil atau *output* sistem politik itu. Melalui komunikasi politik, rakyat memberikan dukungan, menyampaikan aspirasi, dan melakukan pengawasan terhadap sistem politik.

b) Fungsi *output* terdiri dari:

1. Pembuatan peraturan. Kepentingan-kepentingan atau tuntutan masyarakat setelah melalui prosedur atau tata cara yang berlaku pada suatu sistem politik dan sampai kepada badan-badan atau lembaga-lembaga yang berwenang membuat peraturan kemudian diolah atau dikonversikan. Pada gilirannya setelah proses pengolahan tersebut selesai diharapkan akan dihasilkan suatu peraturan yang menjawab atau menanggapi kepentingan atau tuntutan masyarakat. Adapun badan atau lembaga yang berwenang untuk menjalankan fungsi membuat peraturan adalah badan atau Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah. Di dalam membuat peraturan tersebut, kerja sama yang baik antara badan perwakilan rakyat dengan pemerintah sangat dibutuhkan.
2. Penerapan peraturan. Pada umumnya badan atau lembaga yang memegang fungsi untuk menjalankan atau menerapkan peraturan-peraturan yang dibuat struktur pembuat peraturan adalah pemerintah atau sering pula dikenal dengan sebutan eksekutif. Tidaklah mengherankan apabila badan eksekutif atau pemerintah selain sebagai struktur yang mempunyai wewenang menjalankan atau menerapkan peraturan-peraturan, juga mempunyai wewenang untuk membuat peraturan atau *rule making* bersama-sama dengan badan perwakilan rakyat. Hal ini agar peraturan-peraturan yang ditetapkan dapat sesuai atau paling tidak mendekati kesesuaian dengan kepentingan-kepentingan ataupun kebutuhan masyarakat yang selalu berkembang dan berubah.
3. Ajudikasi peraturan. Pengertian Ajudikasi menunjukkan tentang sesuatu hal yang berhubungan dengan keputusan hakim, pengadilan atau juga yang berhubungan dengan keputusan hukum. Ajudikasi peraturan diadakan untuk

mencegah terjadinya penyelewengan-penyelewengan dan penentangan terhadap peraturan atau kebijakan yang dilaksanakan di dalam kehidupan masyarakat. Dengan adanya ajudikasi ini berarti pula peraturan-peraturan atau kebijakan tidak dapat dilaksanakan sewenang-wenang. Masyarakat dapat terhindar dan terlindungi dari akibat pelaksanaan peraturan atau kebijakan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Adapun struktur yang berwenang untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap peraturan adalah badan-badan atau lembaga peradilan yang sering disebut pula dengan badan yudikatif. Pada setiap sistem politik, pemegang kekuasaan yudikatif tertinggi biasanya berada di tangan Mahkamah Agung.

2

STRUKTUR DAN BUDAYA POLITIK

A. Struktur-Struktur Politik

Dalam rangka melaksanakan kegiatan yang kompleks, sistem politik memerlukan badan-badan atau struktur yang akan bekerja dalam sistem politik seperti parlemen, birokrasi, badan peradilan dan partai politik yang melaksanakan kegiatan atau fungsi-fungsi tertentu. Menurut Almond pelaksanaan fungsi inilah yang pada akhirnya membuat sistem politik dapat bekerja, dalam arti mampu merumuskan dan melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Selain itu, penjelasan terhadap fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh suatu struktur politik akan menutupi kelemahan terhadap ketidakmampuan penjelasan yang hanya memfokuskan pada struktur-struktur politik saja. Pemahaman tentang struktur dan budaya politik memegang peran penting dalam memahami kerangka kerja sistem politik. Dalam suatu sistem politik biasanya terdapat 3 fungsi, yang hampir selalu ada yakni 1) fungsi sosialisasi politik; 2) fungsi rekrutmen politik; 3) komunikasi politik (Budi Winarno, 2007: 13).

Berdasarkan ajaran trias politika, umum diketahui bahwa struktur politik terdiri dari kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Budi Winarno membagi struktur politik ke dalam: 1) struktur politik formal yang terdiri dari pemerintahan dan birokrasi, dewan perwakilan rakyat atau parlemen dan lembaga peradilan; 2) struktur politik informal terdiri

2

STRUKTUR DAN BUDAYA POLITIK

A. Struktur-Struktur Politik

Dalam rangka melaksanakan kegiatan yang kompleks, sistem politik memerlukan badan-badan atau struktur yang akan bekerja dalam sistem politik seperti parlemen, birokrasi, badan peradilan dan partai politik yang melaksanakan kegiatan atau fungsi-fungsi tertentu. Menurut Almond pelaksanaan fungsi inilah yang pada akhirnya membuat sistem politik dapat bekerja, dalam arti mampu merumuskan dan melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Selain itu, penjelasan terhadap fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh suatu struktur politik akan menutupi kelemahan terhadap ketidakmampuan penjelasan yang hanya memfokuskan pada struktur-struktur politik saja. Pemahaman tentang struktur dan budaya politik memegang peran penting dalam memahami kerangka kerja sistem politik. Dalam suatu sistem politik biasanya terdapat 3 fungsi, yang hampir selalu ada yakni 1) fungsi sosialisasi politik; 2) fungsi rekrutmen politik; 3) komunikasi politik (Budi Winarno, 2007: 13).

Berdasarkan ajaran trias politika, umum diketahui bahwa struktur politik terdiri dari kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Budi Winarno membagi struktur politik ke dalam: 1) struktur politik formal yang terdiri dari pemerintahan dan birokrasi, dewan perwakilan rakyat atau parlemen dan lembaga peradilan; 2) struktur politik informal terdiri

dari partai politik, dan struktur politik informal di luar partai politik misalnya kelompok kepentingan, LSM, dan sebagainya.

Berikut pembahasan mengenai struktur-struktur politik yang dimaksud.

1. Pemerintahan dan Birokrasi

Lembaga pemerintahan didukung para eksekutif politik, yang mempunyai banyak nama dan titel. Beberapa eksekutif disebut presiden, tetapi berbeda dalam hal kekuasaan yang mungkin mereka laksanakan dan fungsi-fungsi yang mereka tampilkan. Sementara lainnya disebut sebagai perdana menteri. Eksekutif politik juga mempunyai nama kolektif seperti kabinet, dewan menteri, politbiro atau presidium. Di banyak negara, eksekutif politik ini mempunyai nama-nama yang berbeda, tetapi melaksanakan peran dan fungsi yang kurang lebih sama (Budi Winarno, 2007: 91).

2. Dewan Perwakilan Rakyat atau Parlemen

Badan legislatif adalah lembaga yang "*legislate*" atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat maka dari itu badan ini dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat. Nama lain yang sering dipakai adalah parlemen. Menurut teori yang berlaku rakyatlah yang berdaulat; rakyat yang berdaulat ini mempunyai kemauan (yang oleh Rousseau disebut *Volonte Genarale* atau *General Will*). Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat atau kemauan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang mengikat kepentingan umum (Miriam Budiardjo, 2015: 315).

3. Lembaga Peradilan

Adapun struktur yang mempunyai wewenang untuk mencegah agar tidak terjadi penyelewengan dan penentangan terhadap peraturan-peraturan atau kebijaksanaan, umumnya pada setiap politik berada di tangan badan-badan atau lembaga-lembaga peradilan atau yang sering pula disebut dengan badan yudikatif. Pada setiap sistem politik, pemegang kekuasaan yudikatif yang tertinggi biasanya ada di tangan Mahkamah Agung (Haryanto, 1982:69).

4. Partai Politik

Menurut Miriam Budiardjo (2015: 404) partai politik adalah "suatu kelompok yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik –(biasanya) dengan cara konstitusional- untuk melaksanakan program mereka".

Sigmund Neumann mengemukakan partai politik adalah "organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan yang lain yang mempunyai pandangan yang berbeda" (Miriam Budiardjo 2015: 404). Sedangkan menurut Giovanni Sartori, "partai politik adalah suatu kelompok yang mengikuti pemilihan umum dan melalui pemilihan umum itu mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik" (Miriam Budiardjo 2015:404).

Dari pendapat para ahli atau ilmuwan politik di atas dapat disimpulkan bahwa partai politik adalah suatu organisasi terdiri dari para aktivis politik yang secara terorganisir mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama untuk merebut kedudukan politik atau menguasai kekuasaan pemerintahan melalui proses pemilihan umum, melalui pemilihan umum itu mereka bersaing dengan golongan-golongan lain yang berbeda pandangan untuk meraih dukungan rakyat. Dengan adanya dukungan atau kemenangan yang diraih melalui pemilihan umum itu mereka memiliki legitimasi atau keabsahan untuk menempatkan calon-calonnya menduduki jabatan publik sekaligus menjalankan program-program mereka.

Adapun fungsi partai politik menurut Haryanto (1982-89-95) adalah sebagai berikut.

1. sebagai sarana komunikasi politik;
2. sebagai sarana artikulasi dan agregasi kepentingan;
3. sebagai sarana sosialisasi politik;
4. sebagai sarana rekrutmen politik;
5. sebagai sarana pembuatan kebijaksanaan;
6. sebagai sarana pengatur konflik.

Bila diklasifikasikan maka partai bila dilihat dari segi komposisi dan fungsi keanggotaannya, secara umum dapat dibagi dalam 2 jenis, yakni partai massa dan partai kader. Bila dilihat dari segi sifat dan orientasinya maka partai dibagi dalam 2 jenis pula yakni, partai lindungan (*patronage nparty*) dan partai ideologi atau partai asas (*weltanschauungs partei* atau *programmatic party*). Pembagian di atas (partai lindungan dan partai asas) sering dianggap kurang memuaskan karena setiap partai ada unsur lindungan dan pembagian rezeki di samping pandangan hidup tertentu. Maka dari itu ada sarjana yang lebih cenderung untuk menggunakan klasifikasi antara lain Maurice Duverger dalam bukunya yang terkenal *Political Parteis*, yakni sistem partai tunggal (*one party system*), sistem dua partai (*two party system*), dan sistem multipartai (*multy party system*) (Miriam Budiardjo, 2015: 415-418).

5. Kelompok Kepentingan

Menurut Gabriel Almond (dalam Mas'ood dan Mac Andrews, 1986:53) kelompok kepentingan adalah "setiap orang organisasi yang berusaha memengaruhi kebijaksanaan pemerintah tanpa ada waktu yang sama, berkehendak memperoleh jabatan politik". Pada hakikatnya yang dimaksud kelompok kepentingan adalah merupakan suatu organisasi yang terdiri dari satu kelompok individu yang mempunyai kepentingan-kepentingan, tujuan, keinginan yang sama dan mereka melakukan kerja sama untuk memengaruhi kebijaksanaan pemerintah demi tercapainya kepentingan, tujuan, dan keinginan-keinginan tadi (Haryanto, 1982: 73).

Almond membedakan kelompok kepentingan atau *interest group* ke dalam 4 macam tipe, yaitu:

1) Kelompok kepentingan anomik (*anomic interest group*)

Kelompok kepentingan ini adalah dalam melakukan kegiatannya secara spontan dikarenakan kelompok kepentingan ini tidak memiliki norma-norma dan nilai-nilai jelas yang mengaturnya. Umumnya dalam melakukan kegiatan-kegiatan dengan cara-cara nonkonvensional: seperti pemogokan, demonstrasi, huru-hara, kerusuhan, konfrontasi, dan lain sebagainya yang

sejenis dengan itu. Kelompok kepentingan ini biasanya setelah tujuan dan keinginannya tercapai akan segera bubar dengan sendirinya.

- 2) Kelompok kepentingan nonasosional (*nonassociational group*)
Merupakan kelompok kepentingan yang dapat dikatakan kurang terorganisir dan kegiatannya bersifat kadang kala saja. Keanggotaannya diperoleh berdasarkan atas kepentingannya yang serupa karena persamaan-persamaan karena hal-hal tertentu seperti keluarga, status, kelas, kedaerahan, keagamaan, keturunan, atau etnis. Kelompok kepentingan ini dalam mengartikulasikan kepentingannya melalui individu-individu, klik-klik, pemuka agama, dan sebagainya. Cara yang digunakan untuk dapat mencetuskan kepentingannya biasanya melalui pertemuan informal.
- 3) Kelompok kepentingan institusional (*institutional interest group*)
Merupakan kelompok kepentingan bersifat formal, terorganisir secara rapi dan teratur. Keanggotaannya terdiri dari orang yang profesional di bidangnya. Kelompok kepentingan tipe ini memiliki fungsi-fungsi sosial politik yang lainnya di samping berfungsi mengartikulasikan kepentingan-kepentingannya sendiri juga dapat mengartikulasikan kepentingan dari kepentingan kelompok lainnya dalam masyarakat.
- 4) Kelompok kepentingan asosional (*associational interest group*)
Kelompok kepentingan ini antara lain meliputi sekitar buruh, serikat dagang, perkumpulan para pengusaha. Kelompok kepentingan ini apabila diizinkan berkembang dengan wajar, akan cenderung untuk menentukan perkembangan kelompok-kelompok tipe lainnya.

B. Budaya Politik

Perhatian terhadap budaya politik setidaknya dilandasi dua hal *pertama*, meskipun sistem politik menghadirkan keterkaitan yang kompleks antara budaya politik dengan aspek-aspek dalam sistem politik, baik formal maupun informal, tetapi dengan menggunakan alat yang ada

sangatlah sulit untuk melihat totalitas sistem politik dalam waktu yang bersamaan. Oleh karenanya, hampir semuanya ilmuwan politik dipaksa untuk melihat satu aspek atau aspek lain dalam sistem politik. *Kedua*, dilandasi keyakinan bahwa budaya politik masyarakat merupakan aspek yang sangat signifikan dalam sistem politik. Dalam konteks ini terdapat hubungan yang dekat antara struktur dan budaya politik (Budi Winarno, 2007: 15).

Budaya politik diperkirakan berakar pada sistem budaya dalam konteks yang lebih luas dalam suatu masyarakat, yang mencakup sistem hubungan antara individu, keyakinan keagamaan, nilai-nilai, dan sebagainya, yang kesemuanya ini dianggap sangat menentukan terbentuk tidaknya institusi demokrasi dalam suatu masyarakat (Afan Gaffar dalam Akhmad Zaini Abar (peny.), 1990: 89). Budaya politik mengutamakan dimensi psikologis dari suatu sistem politik, yakni sikap-sikap, sistem kepercayaan, simbol-simbol yang dimiliki oleh individu-individu dan beroperasi di dalam seluruh masyarakat, serta harapan-harapannya.

Berdasarkan orientasi warga negara terhadap kehidupan politiknya atau budaya politiknya, Almond membedakan adanya tiga budaya politik yakni 1) budaya partisipan. Budaya ini hidup dalam masyarakat yang orang-orangnya melibatkan diri dalam kegiatan politik atau paling tidak dalam kegiatan pemberian suara, dan memperoleh informasi yang cukup banyak tentang kehidupan politik; 2) budaya politik subjek. Budaya ini ditemukan dalam masyarakat yang orang-orangnya secara pasif patuh kepada pejabat-pejabat pemerintahan dan undang-undang, tetapi tidak melibatkan diri dalam politik ataupun memberikan suara dalam pemilihan; 3) budaya politik parokial. Budaya ini hidup dalam masyarakat di mana orang-orang sama sekali tidak menyadari atau mengabaikan adanya pemerintahan dan politik. Barangkali, mereka adalah orang-orang buta huruf atau masyarakat yang hidup di daerah terpencil yang sama sekali tidak sadar (*aware*) terhadap hak pilih dan pemerintahannya (Budi Winarno, 2007: 18).

Sehubungan dengan budaya politik ini, Yahya Muhaimin dalam Akhmad Zaini Abar (1990:24-26) ketika menggambarkan tentang sosial budaya birokrasi di Indonesia yang disebutkan amat dipengaruhi oleh kebudayaan Jawa tradisional yang memang begitu dominan dalam kehidupan politik masyarakat Indonesia, berupa sikap-sikap dan tingkah

laku yang didasarkan pada prinsip-prinsip “malu”, sikap berusaha selalu menenggang orang lain (tenggang rasa, pen), dan menghindarkan perpecahan dalam kalangan sendiri. Faktor kultural lain yang sangat menentukan adalah hubungan *patron client* yakni “hubungan bapak-anak buah” atau “bapakisme” (paternalisme). Terminologi “bapakisme” menunjukkan suatu sistem hubungan sosial yang kompleks, suatu gambaran kaleidoskopik dari kehidupan sosial politik.

Dalam sistem bapakisme ini, “bapak” (*patron*) dipandang sebagai tumpuan dan sumber pemenuhan kebutuhan material dan bahkan spiritual serta pelepasan kebutuhan emosional ‘anak buah’ (*client*). Sebaliknya, *clients* dijadikan tulang punggung yang setia dari bapak (*patron*); membantu upacara keluarga, memasuki atau keluar dari organisasi politik yang dikehendaki oleh bapak, bahkan sering mempertaruhkan jiwa demi mempertahankan kepentingan bapak, “Bapak” harus selalu dihormati, ditaati dan pantang untuk ditentang. Hubungan ini merupakan suatu hubungan yang kuat berdasarkan kemauan timbal balik untuk saling memberi dan menerima secara informal antara dua pihak masing-masing mempunyai status yang tidak sama tinggi derajatnya. Di dalam hubungan sosial seperti ini sulit diketahui “siapa memanfaatkan apa” sebab kedua pihak mendapatkan sesuatu yang diharapkan masing-masing, walaupun mungkin tidak sepadan. Melalui prinsip-prinsip “malu”, “segan”, “sindiran”, “tenggang rasa”, “hormat bapak”, “utang budi”, bekerjanya sistem hubungan bapakisme (*patron-client relationship*) mengagumkan sekali halusnya di Indonesia.

Budaya *patron client* ini demikian kuat mengakar di masyarakat. Di dalam banyak kasus terkait pemilihan kepala daerah yang mana *zurriat* atau keturunan dan juga orang-orang terdekat petahana banyak yang mencalonkan diri ketika sang petahana karena aturan tidak dapat mencalonkan diri kembali. Bermunculannya orang-orang dekat petahana inilah kemudian oleh publik disebut dengan istilah “politik dinasti”. Kehadiran politik dinasti ini sesungguhnya tidak dapat dilepaskan dari adanya budaya *patron client* sebagaimana dikemukakan oleh Yahya Muhaimin di atas. Hal ini dikarenakan para petahana yang tidak dapat mencalonkan dirinya kembali adalah tokoh-tokoh politik yang sebelumnya memiliki berbagai status sosial dan ekonomi yang tinggi dan juga memegang jabatan publik yang memungkinkan dirinya

menanamkan pengaruh sedemikian rupa yang oleh karena itu banyak yang “segan”, “sungkan”, “tidak enak hati” untuk berhadap-hadapan menentang kemauan *patron*. Terlebih mengingat, sang *patron* juga umumnya adalah para petinggi partai politik. Kenyataan inilah yang menyebabkan mengapa banyak bermunculan politik dinasti pada setiap momen pilkada. Bahkan, pada level nasional pun kita juga sering melihat adanya fenomena “politik dinasti” ini.

3

PERJALANAN DAN PERKEMBANGAN SISTEM POLITIK INDONESIA DARI MASA KE MASA

A. Sistem Politik Masa Demokrasi Liberal Parlementer

Tahun 1950 adalah tahun lahirnya negara kesatuan di bawah naungan UUDS 1950, mulai tahun ini dijalankanlah sistem demokrasi liberal atau demokrasi parlementer secara penuh. Semula diharapkan sistem ini akan mampu membangun demokrasi yang sehat di Indonesia. Tetapi ternyata yang terjadi adalah praktik-praktik ultra demokrasi.

Pada periode ini, perpecahan politik dalam kubu ideologi Islam dan ideologi rasionalisme semakin kambuh. Sejak tahun 1952 pendukung utama Masyumi tinggal Muhammadiyah sedangkan NU telah mengubah dirinya dari gerakan sosial keagamaan menjadi partai politik. Pada periode ini kita mengenal 4 partai yang mewakili ideologi politik Islam, yakni, Masyumi, NU, PSII (memisahkan dari Masyumi pada tahun 1947), PERTI dan PPTI (Partai Persatuan Tarikat Indonesia). Dari kubu nasionalisme kita mengenal PNI, PIR (Partai Indonesia Raya), PRN (Partai Rakyat Nasional), dan lain-lain. Dari ideologi komunisme kita mengenal PKI (Pemberontakan 1948 tidak menyebabkan partai ini dibubarkan) dan Akoma (Angkatan Komunitas Muda). Secara relatif perpecahan di kalangan penganut komunisme ternyata lebih kecil.

Demokrasi liberal ternyata tidak mampu membangun demokrasi yang sehat di Indonesia. Pada masa ini kepentingan golongan sering

benar mengatasi kepentingan negara. Masyumi dan PNI sejak 1953 mengakhiri masa-masa kerja samanya. Dengan kata lain, dua partai besar dari kubu subkultur politik mulai berhadapan satu sama lain. PNI mulai didekati PKI, sedangkan NU sejak kelahirannya sebagai partai lebih dekat kepada PNI daripada Masyumi. Dampak dari realitas politik ini ialah pada masa demokrasi liberal, Indonesia selalu diancam oleh pergantian kabinet yang umumnya berumur pendek (Ahmad Syafi'i Ma'arif dalam M.Rusli Karim, 1983:x-xi).

Tidak kurang 25 buah kabinet yang memerintah di Indonesia selama Indonesia merdeka. Dari jumlah tersebut hanya 7 kabinet yang berhasil memerintah selama sampai 23 bulan. Lalu terdapat 12 kabinet yang berumur antara 6 sampai 11 bulan. Dan 6 buah kabinet yang bisa bertahan di antara 1 sampai 4 bulan. Demikian salah satu gambaran dari ketidakstabilan politik Indonesia, yakni dilihat dari kesempatan yang tersedia bagi setiap pemerintah (kabinet) untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi (Arbi Sanit, 1986: 1).

Pada masa demokrasi liberal ini, kekuasaan eksekutif dipegang oleh perdana menteri beserta anggota kabinetnya. Presiden sebagai kepala negara tidak memegang kekuasaan eksekutif, yudikatif, maupun legislatif. Presiden hanya melakukan sebagian kekuasaan yudikatif yakni grasi, amnesti, dan abolisi berdasarkan pertimbangan dari Mahkamah Agung. Presiden sebagai kepala negara hanya berfungsi untuk menunjuk formatur untuk selanjutnya ditugaskan untuk membentuk kabinet. Kabinet tidak bertanggung jawab kepada presiden walaupun formatur ditunjuk oleh presiden melainkan bertanggung jawab kepada parlemen. Itulah sebabnya kabinetnya disebut kabinet parlementer.

Apabila terdapat mosi tidak percaya dari parlemen terhadap salah seorang menteri atau terhadap kabinet, maka menteri itu harus diganti dan penggantinya itu harus memperoleh persetujuan atau dukungan dari parlemen atau kalau mosi tidak percaya itu ditujukan kepada kabinet, maka kabinet itu bubar dan perdana menteri menyerahkan mandatnya kepada presiden untuk menunjuk formatur baru (Sukarna, 1990: 10).

Gambaran ringkas pertumbuhan demokrasi liberal atau demokrasi parlementer ini mewarnai semua segi kehidupan politik. Menurut M.Rusli Karim (1983: 125) akses negatif yang tampak dalam kepentingan politik negara meliputi:

1. Kedudukan pemerintah dalam hal ini kabinet, sangat labil, terutama sebelum pemilu 1995.
2. Pemerintah belum mempunyai kesempatan yang memadai untuk mengerjakan sesuatu pekerjaan secara terencana dan tuntas.
3. Keputusan-keputusan politik diambil melalui penghitungan suara (*voting*) terutama menyangkut kebijaksanaan pemerintah dan yang menjadi wewenang lembaga perwakilan rakyat.
4. Oposisi dijalankan dengan cara menampakkan citra negatif terhadap pemerintah di kalangan rakyat.
5. Karena adanya iklim kebebasan maka dalam waktu yang relatif singkat kepartaian tumbuh laksana jamur di musim hujan.

Rusadi Kantaprawira sebagaimana dikutip M. Rusli Karim (1983: 126-128), dengan sudut pandang yang luas mengatakan bahwa demokrasi liberal yang telah dimuat sejak tanggal 3 November 1945 yang memberlakukan sistem multipartai menampakkan sifat instabilitas politik berlakunya sistem parlementer dalam naungan UUD 1945 periode pertama. Demokrasi liberal ini berakhir secara formal sejak 5 Juli 1959. Sedangkan secara material berakhir pada saat dilaksanakan gagasan demokrasi terpimpin antara lain melalui pidato presiden di depan konstituante tanggal 20 November 1956 atau pada saat konsepsi presiden pada tanggal 21 Februari 1957 dengan terbentuknya Dewan Nasional. Demokrasi liberal ini dapat dilihat di dalam prosesnya sebagai berikut.

1. Penyaluran tuntutan

Tuntutan-tuntutan tampak sangat intens dan melebihi kapasitas sistem yang hidup, terutama kemampuan mesin politik resminya. Di sini terlihat bahwa sistem multipartai yang berlebihan, penyaluran input yang sangat besar tidak diimbangi kesiapan kelembagaan untuk menampungnya. Akibatnya dengan meningkatnya partisipasi maka krisis dalam wujud labilitas pemerintahan/politik.

2. Pemeliharaan dan kontinuitas nilai

Penghargaan akan hak asasi yang tinggi memberikan kemungkinan terjadi pembenturan aliran pemikiran ideologis dengan aliran pemikiran pragmatik seperti terlihat dalam PSI yang diilhami oleh aliran nasionalisme radikal yang ideologik.

3. Kapabilitas

Hal ini terutama berkaitan dengan cara pengelolaan sumber kekayaan alam dalam hubungannya dengan kepentingan rakyat. Aliran ideologis dengan lebih mengutamakan kapasitas simbolik lebih menitikberatkan kepada keadilan dalam program kabinetnya di bidang usaha-usaha perekonomian mengarah ke pola ekonomi bebas dengan menitikberatkan pada kemakmuran. Hanya kabinet-kabinet tertentu saja yang mampu menyeimbangkan antara konsep keadilan dan kemakmuran secara serasi.

4. Integrasi vertikal

Hubungan antara elite dengan massa didasarkan atas pola integrasi aliran. Proses aliran tidak selalu berasal dari atas ke bawah, tetapi juga dari bawah ke atas berdasarkan pola paternalistik.

5. Integrasi horizontal

Pada masa ini kendatipun pernah terjadi integrasi kejiwaan antara elite, tetapi secara keseluruhan lebih ditandai oleh disintegrasi. Kabinet yang silih berganti itu menunjukkan adanya dua pola, yakni *solidarity makers* dan kelompok administrator, pertentangan yang amat kentara antara elite memuncak sejak terbentuknya dewan: banteng, gajah, dan PRRI pada tahun 1958.

6. Gaya politik

Gaya politik yang bersifat ideologik sesuai dengan sifat ideologi, kekar, dan tidak kompromistik atau reformistik maka perbedaan ideologi demikian meruncing sehingga mengakibatkan adanya jalan buntu seperti tampak dalam penetapan dasar negara pada sidang konstituante. Gaya politik demikian juga disebarkan oleh elite politik kepada rakyat sehingga di dalam masyarakat pun tampak terlihat ketegangan-ketegangan dan perpecahan.

7. Kepemimpinan

Pada masa itu pimpinan berada pada generasi yang melahirkan Sumpah Pemuda yang lebih cenderung kurang *permissive* untuk meninggalkan pikiran paternal, primordial terhadap aliran, agama, suku atau kedaerahan.

8. Pertimbangan partisipasi politik dengan kelembagaan

Di sini terlihat bahwa partisipasi massa sangat tinggi bahkan muncul anggapan bahwa seakan-akan semua lapisan rakyat telah memiliki kebudayaan politik sebagai partisipan. Partisipan massa sangat diwarnai oleh kecenderungan elite yang berkuasa. Elite pada masa itu ditandai oleh supremasi sipil.

9. Pola pembangunan aparatur negara

Aparatur negara lebih cenderung bersifat melayani kepentingan golongan menurut ikatan primordial. Hal ini misalnya dapat dilihat dalam pengangkatan pejabat yang didasarkan atas kriteria senang dan tidak senang.

10. Tingkat stabilitas

Akibat dari interaksi berbagai variabel disebutkan di atas adalah adanya labilitas pemerintahan/politik yang sangat berpengaruh bagi terlambatnya pembangunan. Sekalipun pada era demokrasi liberal dianggap Ahmad Syafi'i Ma'arif (1983: xi) tidak mampu membangun demokrasi yang sehat di Indonesia. Tetapi demokrasi liberal menurutnya mencatat satu peristiwa pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi yang cukup penting, yakni diselenggarakan pemilu pertama pada tahun 1955. Pemilu ini dimaksudkan untuk membentuk dua badan legislatif. *Pertama*, parlemen. *Kedua*, majelis konstituante yang bertugas menyusun UUD yang permanen menggantikan UUDS 1950.

Pemilu pertama ini diselenggarakan pada tanggal 29 September 1955, yakni pada masa kabinet Burhanuddin Harahab yang berasal dari Masyumi. Pada pemilu ini tercatat 43.104.464 penduduk yang berhak pilih. Hanya 37.875.299 yang memberikan suaranya, dari 77.987.879 jumlah seluruh penduduk pada tahun 1954. Dengan kata lain, 87,65% pemilih yang menggunakan hak pilihnya.

Jumlah kursi yang diperebutkan sebanyak 257 buah. Masing-masing anggota DPR mewakili 300.000 penduduk. Ditambah tiga orang anggota yang mewakili Irian Jaya (Papua, pen), karena belum memungkinkan diadakan pemilu, maka wakil rakyat saat itu berjumlah

260 orang, ditambah 6 orang mewakili golongan Tionghoa, 3 orang golongan Arab, dan 3 orang golongan Eropa maka jumlah keseluruhan 272 orang. Kecuali Kalimantan Timur yang tak mendapat jatah kursi satu pun, pemilu diselenggarakan di 15 daerah pemilihan. 179 kursi diperuntukkan bagi penduduk yang ada di Jawa. Masing-masing tak sama tanda gambar (dalam arti jumlahnya) yang dipilihnya. Jumlah tanda gambar terbanyak terdapat di Sumatra dan Jawa Tengah, 48 buah, sementara jumlah terkecil pada Kalimantan Selatan, hanya 12 buah, dari 172 macam tanda gambar yang menjadi kontestan. Tiga partai besar PNI, Masyumi, dan PKI, ditambah PSSI dan PSI terdapat di semua daerah pemilihan. Sedangkan NU tak terdapat di Maluku, Parakindo di Kalimantan Barat, Katolik di Sumatra Utara. Banyak tanda gambar yang hanya di beberapa daerah pemilihan tertentu, di samping ada pula yang hanya di satu daerah pemilihan saja, seperti Grinda di Jawa Tengah, MTKAAM di Sumatra Utara, La Ode Ida Effendi di Sulawesi Selatan, dan Gereja Pantekosta di Sumatra Utara.

Dilihat dari kekuatan politik yang muncul setelah pemilu ini terlihat pergeseran yang mencolok. Dalam DPRS terdapat 21 kekuatan politik yang mengelompok, baik berupa partai maupun fraksi, ditambah 12 anggota nonpartai dan fraksi. Di sini tercermin sistem banyak partai. Dengan perincian, 93 kursi (40%) beraliran nasional, 42 kursi di antaranya diperuntukkan untuk PNI, 18 untuk PIR Hazairin, dan 13 bagi PRN, ditambah partai-partai kecil lainnya yang mendapat jatah kurang dari 10 kursi untuk masing-masing partai. Golongan Islam mendapat 24% (57 kursi), 44 di antaranya untuk Masyumi dan 8 untuk NU, dua partai lain hanya mendapatkan 5 kursi. Golongan komunis 9% (21 kursi), 17 di antaranya untuk PKI, sedangkan golongan sosialis dan Kristen mendapat 12,5% 14 di antaranya untuk PSI.

Pemilu 1955 berhasil menempatkan 28 partai politik/organisasi/perorangan. Kemenangan mencolok diraih oleh NU dari 8 kursi menjadi 45 kursi, bergeser dari nomor 10 ke nomor 3. PKI tetap pada nomor 4 dengan tambahan yang cukup mengagumkan pula dari 17 menjadi 39 kursi. PNI dan Masyumi masing-masing mendapat 57 kursi, tidak banyak mengalami perubahan. Dengan demikian pemilu pertama ini berhasil mendudukan 4 partai besar memperoleh 78% dari suara yang sah dengan jumlah kursi sebanyak 198 buah (77,3%). Partai-partai lainnya memperoleh berkisar antara 1 sampai 8 kursi. Tambahan

lain terlihat pada PSII sebanyak 4 kursi Parkindo dan PERTI masing-masing 3 kursi. Sementara kekuatan politik baru yang muncul adalah: IPKI (4 kursi), GPPS (2 kursi), PRI dan PPPRI juga masing-masing 2 kursi. Di balik itu kekalahan diderita Parindra dan SKI yang akhirnya menghilang dari peredaran. Penurunan mencolok terlihat pada; PIR Hazairin kehilangan 17 dari 18 kursi; PRN 11 dari 13; PSI 9 dari 14, Partai Buruh 4 dari 6; PIR Wongsonegoro 2 dari 3; dan Partai Katolik 2 dari 8 atau 3 dari 9. Dari gambaran di atas maka riil kekuatan di antara kekuatan menurut golongan menjadi seperti berikut.

1. Nasionalis dalam arti luas mendapat 71 kursi (27,6%) dari 40 % di masa DPRS.
2. Partai-partai Islam (Masyumi, NU, PSII, Perti, PPTI dan AKUI) mendapat 116 kursi (45,2%) mendapat kenaikan mencolok dari 57 kursi (24%) di DPRS.
3. Komunis naik dari 9% menjadi 15,2%.
4. Kelompok Kristen tetap memiliki/mendapat kursi yang sama (14 kursi). Hanya saja Parakindo mendapat suara lebih banyak (2 kursi) dari Katolik, padahal sebelumnya Katolik lebih banyak 3 atau 4 kursi dari Parkindo.
5. Aliran Sosialis menurun dari 6% menjadi 2% seperti dalam PSI, sementara Murba tinggal 2 dari 4 kursi, ditambah ACOMA, PERMAI dan Baperki yang tergolong dalam aliran kiri mereka hanya memiliki 3 buah kursi.

Dilihat dari kaca mata partai politik maka pemilu pertama ini masih tetap menampilkan sistem banyak partai dengan 4 buah partai besar: PNI, Masyumi, NU dan PKI. Pemilu ini memperkuat posisi beberapa partai atau aliran politik tertentu, di samping memunculkan kekuatan politik baru. Munculnya IPKI juga patut dicatat. Segi lain yang juga tak kalah menariknya adalah menghilangnya Parindra dan SKI, serta menurunnya 3 buah partai penting di DPRS, yakni PIR Hazairin, PSI, dan PRN.

Dilihat dari basis masing-masing kekuatan yang tergolong pemenang utama maka segera terlihat bahwa masing-masing partai mendapat dukungan dari Jawa: PKI mendapat 89,8% dari suara yang didapatnya; NU 84,7%; PNI 72,9%; dan Masyumi 51,6%. Masing-masing partai yang menang ini memperbanyak organisasi massanya

meliputi buruh, tani, pemuda, wanita, kelompok belajar, pramuka, berbagai perkumpulan budaya, olahraga, dan sosial sampai ke desa-desa (M.Rusli Karim, 1983: 119-122).

B. Sistem Politik Masa Demokrasi Terpimpin

Presiden Soekarno setelah mengeluarkan dekrit 5 juli 1959 mengangkat anggota-anggota MPRS serta membentuk kabinet yang dipimpinnya sendiri dan menyampaikan pidato pada tanggal 17 Agustus 1959 yang kemudian terkenal dengan Manipol Usdek singkatan dari Manifesto Politik (Manifesto = Intisari) – USDEK

- U = UUD 1945
- S = Sosialisme Indonesia
- D = Demokrasi Terpimpin
- E = Ekonomi Terpimpin
- K = Kepribadian Indonesia

Menurut Sukarna (1990: 45), Manipol Usdek ini ditetapkan MPRS menjadi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pada saat demokrasi terpimpin atau boleh dikatakan suatu sistem politik kediktatoran maka berlaku prinsip-prinsip di bawah ini:

1. pemusatan kekuasaan pada satu tangan;
2. pemerintahan yang inkonstitusional;
3. pemerintahan yang berdasarkan kekuasaan;
4. manajemen yang tertutup;
5. tidak ada pemilu;
6. partai politik dan fungsi-fungsinya tidak berjalan sebagaimana mestinya;
7. tidak ada kontrol sosial terhadap pemerintah;
8. hak-hak asasi manusia kurang dapat dilindungi;
9. tidak ada pers yang bebas melainkan pers terpimpin;
10. komunikasi berjalan satu arah.

Berbicara tentang demokrasi terpimpin di Indonesia, pengaruh Soekarno sebagai presiden pada waktu itu amat besar. Alfian, seperti dikutip M.Rusli Karim (1983: 139) mengemukakan selama beberapa

tahun menjelang peristiwa 30 September S/PKI tahun 1965 gelanggang politik Indonesia didominasi oleh Soekarno, bersama militer dan Partai Komunis Indonesia. Hal ini disebabkan antara lain oleh ketidakmampuan partai politik yang berjumlah banyak itu membedakan percek-cokan antar sesama mereka yang akhirnya menimbulkan ketidakstabilan politik. Penyebab lainnya karena keinginan Soekarno untuk program kabinetnya. Sedangkan aliran pragmatik dalam memainkan peranan yang lebih besar dan berarti dalam politik, bukan sekadar lambang seperti dikehendaki UUDS 1950. Di samping itu karena keinginan tokoh militer untuk berperan di dalam politik atau politisi sipil dalam menjalankan roda pemerintahan.

Pada masa ini kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif berada pada tangan Soekarno. MPRS pada waktu itu menjadi lembaga di bawah Presiden mengingat MPRS diketahui oleh Menteri Koptemen (Menko). Padahal menteri adalah pembantu presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden. DPRS sebagai badan yang memiliki kedudukan yang sejajar dengan presiden diketuai pula oleh seorang Menko. Dengan demikian, DPRS sebagai pembuat undang-undang merupakan pula pembantu presiden dan Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan yudikatif yang sebenarnya harus bebas dari pengaruh eksekutif diketuai pula oleh Menko. Dengan demikian Mahkamah Agung pun merupakan pembantu presiden (Sukarna, 1990: 46).

Kekuasaan yang dipegang oleh presiden itu secara konstitusional sebenarnya hanya kekuasaan eksekutif sebagian kekuasaan legislatif dan sebagian kecil sekali kekuasaan yudikatif yang meliputi kekuasaan untuk memberi amnesti, grasi, abolisi, dan rehabilitasi, itupun atas usul Mahkamah Agung. Dengan adanya sentralisasi kekuasaan maka MPRS, DPRS dan Mahkamah Agung tidak dapat menjalankan tugas dan fungsi sebagaimana mestinya.

Soekarno melalui konsep demokrasi terpimpinnya mencela demokrasi Barat yang liberalistis yang menyebabkan ketidakstabilan politik sehingga tak mampu membentuk sebuah pemerintahan yang kuat yang dibutuhkan Indonesia untuk membangun. Kritik Soekarno ini mendapat dukungan masyarakat termasuk pimpinan militer. Sedangkan partai politik di mata Soekarno sama jeleknya dengan penyakit, seperti diucapkan dalam pidatonya di tahun 1956, yang disebutnya

sebagai penyakit kepartaian yang lebih parah dari perasaan kesukuan dan kedaerahan. Penyakit inilah yang menyebabkan kita selalu cakar-cakaran satu sama lain. Karena itu ia mengajak "sekarang marilah kita bersama-sama mengubur semua partai". Ide untuk mengubur semua partai merupakan suatu risiko, karena di antara 40 partai itu tak satu pun yang bersedia dikubur, karena itu harus dikubur semua (M.Rusli Karim, 1983: 140).

Tidak saja partai yang diserang dan diancam Soekarno, demokrasi liberal pun jadi sasaran kritiknya: "Demokrasi yang saya dambakan untuk Indonesia bukan demokrasi liberal seperti di Eropa Barat. Tidak! Apa yang saya inginkan untuk Indonesia adalah suatu demokrasi terpimpin, suatu demokrasi dengan pimpinan. Demokrasi terpimpin, demokrasi terpimpin sesuatu yang dipimpin tetap demokrasi. Dengan sistem partai kita mengalami kemacetan total itu tidak sehat harus dirombak sama sekali (M. Rusli Karim, 1983:141).

J.W. Schoorl ketika membahas masalah modernisasi politik dan sistem politik "lain" menggolongkan demokrasi terpimpin ini ke dalam sistem politik yang lain itu. Demokrasi terpimpin pada zaman Soekarno tetap membiarkan sejumlah partai. Tidak merupakan partai tunggal. Hal ini mungkin didasarkan atas pertimbangan untuk keseimbangan kekuatan yang sangat labil di antara Soekarno dan kaum militer. Beberapa partai berhasil diperalatnya untuk kekuatan imbalan. Dengan demikian semua kekuatan dipusatkan kepada beberapa lembaga pelaksanaan, parlemen tidak mempunyai kekuatan riil lagi. Partai-partai lainnya dihimpun oleh Soekarno dengan menggunakan suatu ikatan kerja sama yang didominasi oleh sebuah ideologi. Partai-partai tidak dapat lagi menyuarakan gagasan dan keinginan kelompok yang diwakilinya. Di lain pihak pertentangan antara PKI dan tentara berjalan terus. Demokrasi terpimpin yang tetap mempertahankan sistem multipartai tidak membawa pemecahan permasalahan di Indonesia. Perhatian besar untuk politik, belum otomatis membentuk lembaga-lembaga politik yang stabil, dengan fungsi *input* dan *output* yang berjalan cukup baik.

Masa demokrasi terpimpin, setelah tahun 1958-1959 merupakan masa di mana pemerintah sendiri dengan penuh semangat melakukan kegiatan ideologis. Di lain pihak selama beberapa tahun berikutnya peranan partai politik dalam politik nasional relatif kecil. Golongan komunis memainkan peranan penting dan temperamen tinggi.

Sementara PNI dan NU serta partai-partai kecil praktis dilumpuhkan karena ditekan presiden yang menuntut agar mereka memuji dan mendukung segala ucapan dan tindakannya. Semenjak tahun-tahun ini pula slogan Soekarno seperti demokrasi terpimpin, sosialisme Indonesia, kepribadian Indonesia, revolusi belum selesai, persatuan kaum Nasakom, dan sebagainya senantiasa mendominasi diskusi umum. Sepuluh partai politik termasuk NU dan PNI serta golongan komunis tetap diperkenankan hidup, tetapi semua wajib menyatakan dukungan hangat terhadap gagasan presiden pada segala kesempatan serta mengemukakan ide mereka sendiri dalam suatu bentuk sesuai dengan doktrin presiden (M. Rusli Karim, 1983: 142).

Dalam catatan Miriam Budiardjo (2015: 129) ciri periode demokrasi terpimpin ialah dominasi dari presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik. Dekrit Presiden 5 Juli dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik melalui pembentukan kepemimpinan yang kuat. UUD 1945 membuka kesempatan bagi seorang presiden untuk bertahun-tahun sekurang-kurangnya lima tahun. Akan tetapi ketetapan MPRS No.III/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun ini (undang-undang dasar dimungkinkan untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik melalui pembentukan kepemimpinan yang kuat). UUD 1945 membuka kesempatan bagi seorang presiden untuk sekurang-kurangnya lima tahun.

Akan tetapi ketetapan MPRS No. III/1963 yang mengangkat Presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun ini (Undang-Undang Dasar memungkinkan seorang presiden untuk dipilih kembali) yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Misalnya dalam tahun 1960. Soekarno sebagai presiden membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum, padahal dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat demikian. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong menggantikan dewan pilihan rakyat pilihan ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintah, sedangkan fungsi kontrol diadakan. Lagipula pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dijadikan menteri dan dengan demikian

ditekankan fungsi mereka sebagai pembantu presiden di samping sebagai fungsi wakil rakyat. Hal terakhir ini mencerminkan telah ditinggalkannya doktrin trias politika.

Proses pembentukan DPR-GR (1960-1965) berikut penentuan tugas dan haknya berbeda dengan DPR masa demokrasi liberal, tetapi juga sedikit menyimpang dari ketentuan UUD 1945. Hal ini tergambar jelas dalam Penetapan Presiden No.4/1960 tentang Susunan dan Keputusan Presiden No. 156/1960, tentang siapa atau golongan mana yang akan diangkat menjadi anggota DPR-GR, berpedoman pada MANIPOL-USDEK serta perumusan "Demokrasi Terpimpin", maka DPR-GR tidak saja mempunyai kedudukan dan memegang peranan penting dalam proses demokrasi, tetapi sekaligus merupakan alat revolusi.

Dalam Peraturan Presiden No. 32/1964, lebih dipertegas lagi bahwa DPR-GR adalah sebagai pembantu presiden/mandataris MPRS/pimpinan besar revolusi menurut bidang masing-masing. Adapun salah satu kewajiban Pimpinan DPR-GR (ketua dan wakil ketua) ialah memberikan laporan kepada presiden pada waktu-waktu tertentu. Ketentuan ini jauh menyimpang dari ketentuan yang dirumuskan dengan jelas dalam UUD 1945, Pasal 5, 20, dan 21.

Lebih jauh tata tertib DPR-GR yang materinya disusun oleh pemerintah dan disesuaikan dengan ide MANIPOL USDEK tidak memuat hak dan kewajiban DPR sebelum dan pemilu 1955, di antaranya hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan dan hak interpelasi. Dalam suasana "Demokrasi Terpimpin", kedudukan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara, baik MPRS, DPR-GR, DPA, BPK, bahkan ketua Dewan Perancang Nasional berstatus menteri dan merupakan pembantu presiden. Dalam melaksanakan tugas sehari-hari, DPR-GR berpedoman kepada tata tertib menitikberatkan DPR-GR sebagai pembantu presiden belaka. Secara formal DPR-GR memiliki alat atau badan perlengkapan seperti DPR, 1959, tetapi dalam praktik kerjanya sekadar mirip dan di sana sini jauh menyimpang dari ketentuan aslinya.

DPR -GR 1960-1965 memiliki badan perlengkapan sebagai berikut.

1. panitia musyawarah;
2. panitia rumah tangga;

3. komisi-komisi;
4. panitia anggaran;
5. panitia khusus;
6. sekretariat;
7. golongan-golongan.

Salah satu badan baru yang tidak terdapat dalam praktik DPR sebelumnya ialah diadakannya menteri penghubung antara presiden dan DPR-GR. Demikian juga pelaksanaan tugas utama DPR yakni, dalam pembentuk undang-undang, mengalami perubahan mendasar bukan saja menyangkut proses dan tata cara, tetapi juga menyangkut esensi DPR (BN. Marbun, 1992:120-121).

Dalam rangka ini harus pula dilihat beberapa ketentuan yang memberi wewenang kepada presiden sebagai badan eksekutif untuk campur tangan di bidang lain. Misalnya, presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif berdasarkan undang-undang No. 14/1960 dalam hal anggota dewan perwakilan rakyat tidak mencapai mufakat.

Selain dari itu terjadi penyelewengan di bidang perundang-undangan di mana berbagai tindakan pemerintah dilaksanakan melalui Penetapan Presiden (Penpres) yang memakai Dekrit 5 Juli sebagai sumber hukum. Lagi pula didirikan badan-badan ekstrakonstitusional seperti front nasional yang ternyata dipakai oleh pihak komunis sebagai arena kegiatan, sesuai dengan taktik komunisme internasional yang menggariskan pembentukan front nasional sebagai persiapan ke arah terbentuknya demokrasi rakyat. Partai politik dan pers yang dianggap menyimpang dari "rel revolusi" tidak dibenarkan dari dibredel, sedangkan politik mercusuar di bidang hubungan luar negeri dan ekonomi dalam negeri telah menyebabkan keadaan ekonomi menjadi tambah suram (Miriam Budiardjo, 2015: 130).

Sementara itu, Afan Gaffar (1994: 34) mengemukakan karakteristik utama perpolitikan pada masa Demokrasi Terpimpin adalah:

1. Mengaburnya sistem kepartaian. Partai-partai kehadirannya bukan untuk mempersiapkan diri dalam kerangka kontestasi politik untuk mengisi jabatan politik di pemerintahan (karena pemilu tidak pernah dilaksanakan), tetapi lebih merupakan elemen penopang

dari tarik tambang antara Presiden Soekarno, TNI AD, dan PKI. Akan tetapi yang perlu dicatat adalah parpol masih otonomi yang kuat dalam proses internalnya, walaupun kemudian dalam perjalanan selanjutnya dibatasi hanya sepuluh partai saja.

2. Dengan terbentuknya DPR-GR maka peranan lembaga legislatif dalam sistem politik nasional menjadi sedemikian lemah, karena DPR-GR kemudian lebih merupakan instrumen politik presiden Soekarno. Proses rekrutmen politik untuk lembaga inipun ditentukan oleh presiden.
3. *Basic human rights* menjadi sangat melemah. Soekarno dengan mudah menyingkirkan lawan-lawan politiknya yang tidak sesuai dengan atau yang mempunyai keberanian untuk tampil menantangnya. Sejumlah lawan politiknya menjadi tahanan politik Soekarno, terutama yang berasal dari kalangan Islam dan Sosialis.
4. Pada masa demokrasi terpimpin merupakan masa puncak dari semangat anti kebebasan pers. Sejumlah surat kabar dan majalah diberangus oleh Soekarno, seperti halnya harian ABADI dari Masyumi, dan harian PEDOMAN dari PSI.
5. Sentralisasi kekuasaan semakin dominan dalam proses hubungan antara pemerintah daerah. Daerah-daerah memiliki otonom yang sangat terbatas.

Tetapi demokrasi pemimpin tidak mampu bertahan lama, karena memang fondasinya untuk dapat bertahan rapuh sama sekali. Bung Hatta menyebutkan sistem ini dengan “seperti rumah dalam kartu”. Sesudah berjalan sekitar 5-6 tahun, “rumah kartu” ini bersama penciptanya mengalami kerontokan sementara PKI yang menyokong sistem ini juga mengalami nasib yang sama. Dengan demikian kerja sama antara Soekarno dan tentara dan antara Soekarno dan PKI dipaksa berakhir dengan meletusnya gerakan 30 September 1965 yang terkenal itu. Situasi ini membawa Orde Baru dengan demokrasi pancasilanya. (Ahmad Syafii Ma’arif, dalam M. Rusli Karim, 1983: xiii).

C. Sistem Politik Masa Demokrasi Pancasila (Orde Baru)

Setelah pecahnya Gerakan 30 S/PKI dan dihentikannya seluruh kegiatan PKI dan antek-anteknya serta pembunuhan terhadap anggotanya

ataupun penahanan anggota-anggotanya maka tumbanglah kekuasaan Orde Lama. Bersamaan dengan itu, walau tak diketahui tanggal dan tahunnya yang pasti, maka lahir pulalah Orde Baru. Orde pembaharuan yang membawa warna baru bagi peta politik Indonesia. Perlu dicatat bahwa karena TNI AD yang paling dominan (paling tidak menurut perasaan mereka) dalam menumbuhkan Orde Baru, maka salah satu utama ciri format politik Indonesia selama periode ini ditandai oleh besarnya peranan ABRI, ini dapat dimaklumi, mengingat tongkat kepresidenan yang dipegang oleh Soekarno di dalam proses menuju kelumpuhan kekuasaannya memang diberikan kepada salah satu pimpinan teras angkatan darat, Jenderal Soeharto yang lebih dikenal sebagai Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar). Sejak itu (1967) ia diangkat menjadi seorang presiden, kemudian terpilih menjadi presiden pada tahun 1968 (M. Rusli Karim, 1983: 156-159).

Strategi politik Orde Baru ini menurut Ali Moertopo ditempuh melalui empat tahapan, tahap *pertama* penghancuran PKI. Tahap *kedua* konsolidasi pemerintahan dan pemurnian Pancasila dan UUD 1945. Ini tampak dalam pergantian kabinet Dwikora. Tahap *ketiga* menghapuskan dualisme dalam kepemimpinan nasional. Tahap *keempat*, mengembalikan kestabilan dan merencanakan pembangunan yang dikenal dengan nama Panca Krida. Dengan dasar inilah Pelita (pembangunan lima tahun) mulai dilaksanakan pada bulan April 1969.

Para ilmuwan politik, terutama yang mempunyai kepedulian (*concern*) terhadap studi politik Indonesia memberikan julukan yang beragam dalam mendeskripsikan karakteristik politik dan pemerintahan Orde Baru. Meskipun demikian terdapat benang merah yang menjembatani di antara perbedaan tersebut, yakni dominasi negara atau birokrasi atas masyarakat. Negara menjadi aktor politik yang sangat kuat dan dominan di mana eksekutif menjadi pelaku utamanya. Selama lebih dari tiga dasawarsa telah tumbuh menjadi yang sangat kuat di mana keputusan-keputusan politik, ekonomi, dan sosial dirancang, ditetapkan, dan dilaksanakan. Dalam kaitan ini, negara Orde Baru menjadi mirip seperti negara-negara kapitalis pinggiran di Amerika Latin maupun di Asia, di mana keberadaan negara yang kuat diyakini sebagai *sine qua non* untuk menjalankan dan mempertahankan proses pembangunan ekonomi tanpa menyertakan agen sosial lain apa pun (Budi Winarno, 2007: 26).

Menurut Muhammad AS Hikam, pengkristalan sebuah negara yang sangat kuat ini kompatibel dengan model pembangunan yang dikembangkan oleh Orde Baru, yakni model negara kapitalis. Model ini mensyaratkan adanya negara yang kuat yang mampu menjamin stabilitas politik dan keamanan yang berkelanjutan. Stabilitas politik yang kuat ini diorientasikan untuk memberi rasa aman bagi investasi dan implementasi kebijakan pembangunan yang diprakarsai oleh negara. Oleh karena itu, negara Orde Baru secara intensif memelihara stabilitas politik dan keamanan yang berkelanjutan.

Stabilitas politik melalui dua strategi pokok, yaitu strategi diskursif dan strategi bangunan institusional. Strategi diskursif yang telah dilaksanakan meliputi pemikiran-pemikiran mengenai diskontinuitas historis dan konstitusionalisme yang berfungsi tidak hanya sebagai landasan ideologis di mana pengembangan hegemoni kekuasaan dibangun, melainkan sebagai justifikasi untuk menghalalkan "penindasan fisik, pelarangan, dan penggusuran orang-orang yang tidak sepaham". Sementara itu, pada level institusional, pemikiran mengenai negara yang kuat diimplementasikan melalui rancangan korporatis terhadap organisasi-organisasi sosial politik dan kelompok-kelompok di masyarakat yang memiliki pengaruh besar dalam penggalangan politik seperti organisasi-organisasi buruh, kelompok-kelompok industri, kelompok keagamaan, serta organisasi kepemudaan.

Dalam menganalisis politik Orde Baru beserta tatanan yang menopangnya, para ilmuwan politik telah menggunakan beberapa label, yang di antaranya dapat diidentifikasi sebagai berikut: "*state qua state*" yang diberikan oleh Ben Anderson; "*bureaucratic polity*" oleh Karl D. Jackson; "*bureaucratic pluralism*" oleh Donald Emerson; "*bureaucratic authoritarianism*" oleh Dwight King; dan "*limited pluralism*" oleh William Liddle.

Karl D. Jackson, misalnya yang menyebut Orde Baru sebagai masyarakat politik birokrasi, menggambarkan bagaimana arena politik sangat didominasi oleh birokrasi negara. Menurutnya, dalam suatu masyarakat politik birokrasi sebagaimana dicirikan oleh birokrasi Orde Baru, keputusan-keputusan penting diformulasikan dalam birokrasi, korsi militer, dan administrasi sipil. Kelompok-kelompok di luar birokrasi, sebagaimana konsekuensi kuatnya organisasi birokrasi seperti pemimpin karismatik, partai politik, kelompok-kelompok

kepentingan, dan gerakan massa tidak mempunyai pengaruh dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional. Dalam hal ini, kebijakan nasional dibuat dalam lingkaran kecil elite yang berpengaruh, dan biasanya kebiasaan kebijakan tersebut diajukan untuk merespons nilai-nilai dan kepentingan pemimpin militer dan birokrat tingkat tinggi.

Dalam masyarakat politik seperti ini, mobilisasi massa yang melibatkan sebagian besar rakyat hanya diizinkan oleh pemerintah dalam proses implementasi kebijakan dibandingkan dengan pengambilan keputusan di tingkat nasional. Mobilisasi semacam itu, biasanya hanya dibatasi di tingkat lokal dan diorganisasikan oleh elite dalam suatu cara ke atas melalui kekuasaan tradisional dan hubungan patron klien. Selanjutnya, sifat birokrasi yang dicirikan hubungan patron klien ini melahirkan tipe birokrasi patrimonial, yakni suatu birokrasi di mana hubungan-hubungan yang ada, baik intern maupun ekstern adalah hubungan antara patron dan klien yang bersifat sangat pribadi dan khas.

Model relasi patron klien ini pada akhirnya mendorong munculnya fenomena birokrasi yang diwarnai oleh apa yang sering disebut sebagai *bureaucratic rente*. Dominasi birokrasi dalam arena politik telah memungkinkan birokrasi Indonesia menjadi "otonom" dalam arti terlepas dari pengaruh pihak luar, terutama masyarakat dalam proses penetapan dan pelaksanaan kebijakan publik. Selama Orde Baru, berbagai aktor yang dapat menjadi penyeimbang dan pengawas lembaga-lembaga publik seperti kelompok kepentingan, LSM, dan organisasi-organisasi profesi yang tumbuh dalam masyarakat telah dikooptasi oleh rezim. Partai politik telah "dimandulkan" melalui kebijakan massa mengambang (*floating mass*), dan disederhanakan menjadi tiga partai saja. Kondisi ini semakin diperparah dengan kebijakan asas tunggal Pancasila sehingga partai-partai politik tidak dapat menggunakan ikatan ideologisnya untuk mengikat konstituantenya. Akibatnya, birokrasi benar-benar menjadi institusi yang dominan dalam sistem politik Indonesia. Hal ini mendorong individu-individu di dalamnya untuk berperilaku korup, nepotisme, dan kolusif.

Kuatnya dominasi negara dan birokrasi dalam mengontrol kehidupan masyarakat membuat pembangunan politik pada masa Orde Baru tidak berjalan dengan baik. Sebagaimana dikemukakan oleh Jeffery Winters, dalam masa kekuasaannya, Soeharto melakukan permainan politik yang lihai, sambil terus-menerus mendepolitisasi

dan memobilisasi masyarakat umum. Langkah-langkah ini menurutnya, telah memberikan rasa aman kepada investor dalam dan luar negeri sehingga tingkat pertumbuhan ekonomi dapat terwujud di negeri ini. Ini berakibat pada tidak adanya pembangunan politik parlementer. Soeharto dan sekutunya di ABRI (sekarang TNI) melaksanakan “politik penyingkiran” secara pribadi, dan bukannya membangun institusi politik yang kuat yang terus dapat berfungsi, terlepas siapa pun yang berkuasa (Budi Winarno, 2007: 28-29).

Salah satu ciri terpenting kepolitikan Orde Baru adalah terjadinya sebagaimana yang disebut secara teoretis oleh Myron Weiner sebagai krisis partisipasi politik, yakni suatu keadaan yang ditandai oleh dianggap tidak sah dan tidak legalnya berbagai tuntutan dan tingkah laku politik masyarakat yang ingin berperan serta dalam proses politik dan pemerintahan. Dalam catatan Eep Saefulloh Fatah (2000: 9-10), berbagai penelitian yang dilakukan para pengamat memperlihatkan terjadinya keadaan krisis partisipasi politik dalam praktik politik Orde Baru.

Pertama, studi Karl D. Jackson dan Lance Castles memperlihatkan bahwa politik Orde Baru ditandai oleh dimonopolinya kekuasaan dan partisipasi politik oleh jajaran teratas dalam birokrasi sipil dan militer. Elemen-elemen kemasyarakatan yang berada di luar birokrasi cenderung tersingkirkan dari kekuasaan dan partisipasi politik. *Kedua*, penelitian R. William Liddle tentang pemilu-pemilu Orde Baru menunjukkan betapa partisipasi politik yang terlihat dalam praktik pemilu tersebut dicirikan oleh sifatnya yang dimobilisasi, dan belum memperlihatkan sifat partisipasi otonom sepenuhnya. Masyarakat pemilih dalam melakukan pilihannya dikondisikan oleh rekayasa dan tekanan dari aparaturnya militer dan sipil baik di tingkat lokal maupun di tingkat pusat.

Ketiga, studi Mac Dougall lebih lanjut menunjukkan bahwa proses politik dan pemerintahan masa Orde Baru ditandai oleh besarnya peranan militer melalui penguasaan posisi dan kebijakan strategis. Sementara itu, kekuatan politik sipil dan kekuatan masyarakat secara umum, berada dalam derajat peran yang jauh lebih kecil dan kurang berarti. *Keempat*, studi Todong Mulya Lubis juga menunjukkan sisi memprihatinkan praktik partisipasi politik Orde Baru. Lubis menunjukkan bahwa besarnya peran negara dalam mengintervensi kehidupan sosial, politik, dan ekonomi kooptasi negara terhadap

berbagai kekuatan kemasyarakatan serta berbagai regulasi ekonomi dan politik negara secara ketat telah menginstruksikan keadaan yang langsung maupun tidak langsung memengaruhi tumbuhnya partisipasi politik semu (*pseudo participation*) dan tidak berkembangnya partisipasi efektif.

Kelima, senada dengan berbagai hasil studi tersebut, Richard Tanter memperlihatkan betapa aktualisasi politik masyarakat telah ditekan di masa orde di bawah bayang-bayang kekuasaan militer yang besar, terutama melalui praktik intelijen. Dalam kerangka ini, Tanter kemudian menyebut Orde Baru sebagai pemerintahan yang menjalankan model "negara militer rente" (*rentier militarist state*). *Keenam*, pengamatan Jenderal Purn. Soemito juga menunjukkan bahwa dalam dua dasawarsa lebih pemerintahan Orde Baru, yang lebih tegas terlihat adalah rekayasa negara ketimbang partisipasi aktif masyarakat dalam proses politik dan pemerintahan.

Menurut Eep, tidak terlampau sulit untuk melacak latar belakang yang ada di balik terbentuknya keadaan partisipasi politik terpapar di atas. Keadaan tersebut terbentuk oleh trauma sekaligus kebutuhan politiknya yang melekat dan dirasakan oleh negara orde baru. Sejak awal kelahirannya, negara Orde Baru terutama militer menulangpunggunya dilekati oleh trauma politik yang khas, yakni trauma akan terjadinya konflik, disintegrasi, dan krisis ekonomi politik ideologi yang menjadi ciri kehidupan politik pra-Orde Baru. Negara Orde Baru menganggap bahwa konflik, disintegrasi, dan krisis tersebut dimungkinkan terjadinya oleh dibukanya kran partisipasi politik secara amat luas.

Pada saat yang sama, negara Orde Baru terobsesikan oleh kebutuhan untuk menjalankan pembangunan ekonomi yang sukses, yang hanya mungkin dicapai apabila dijalankan dalam kerangka stabilitas politik. Untuk mencapai obsesi ini, negara Orde Baru kemudian menjalankan strategi maksimalisasi produktivitas ekonomi dan minimalisasi kemungkinan terjadinya gangguan politik terhadap pembangunan. Partisipasi disumbat akibat trauma dan kebutuhan politik tersebut.

Dalam pandangan Budi Winarno (2007: 35-36) secara umum, sekurang-kurangnya terdapat empat sumber utama yang menjadi penopang kekuasaan Orde Baru. *Pertama*, represif politik. Sejak Orde Baru melakukan konsolidasi politik pada awal tahun 1970-an, tindakan

kekerasan dan represif merupakan instrumen utama pemerintah untuk mencapai stabilitas politik. Organisasi militer yang ditempatkan hingga ke desa-desa dalam bentuk Bintara Pembina Desa (Babinsa), sementara pada waktu bersamaan pemerintah Orde Baru telah mendirikan banyak instrumen guna melakukan represi terhadap warga negaranya. BAIS (Badan Intelijen Strategis) yang terdiri dari unsur tentara, BAKIN (Badan Koordinasi Intelijen) yang banyak diisi oleh orang-orang sipil, Kopkamtib yang kemudian diubah menjadi Bakorstanas (Badan Koordinasi Strategi Nasional) telah menjadi lembaga-lembaga represif yang mengontrol masyarakat. *Kedua*, klientelisme ekonomi. Ini dilakukan seiring dengan melimpahnya sumber ekonomi yang berasal dari hasil ekspor minyak dan hasil alam lainnya. Dengan sumber inilah, Soeharto berhasil secara efektif membeli dukungan elite dan masyarakat luas. *Ketiga*, wacana partikularistik yang diorientasikan untuk memapankan Orde Baru, seperti wacana tentang demokrasi pancasila, tanggung jawab sosial warga negara, HAM, dan lain sebagainya. Dengan demikian, jika politik represi (*management of year*) dan klientelisme ekonomi adalah mekanisme kontrol terhadap persepsi dan pola pikir partisipan politik. Dalam konteks inilah, Orde Baru berhasil membangun "legitimasi"-nya dengan mensosialisasikan beberapa wacana baru.

D. Sistem Politik Indonesia Masa Reformasi

Secara harfiah, reformasi pada dasarnya berasal dari bahasa Latin (*re*) kembali dan (*formare*) yang berarti membentuk. Dalam hal ini, reformasi didefinisikan sebagai "usaha untuk membentuk kembali". Istilah ini pertama kali digunakan oleh Paus Gregorius VII yang mencita-citakan terjadinya *reformatio otius orbis* (reformasi atas seluruh tatanan dunia). Reformasi Gregorius ini di dalam pustaka bahasa Inggris dikenal dengan *Gregorian Reformation* yang berhubungan dengan pengubahan berbagai kaidah dan tatanan nilai dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Menurut Soetandyo Wignjosebroto, reformasi Gregorian ini ditunjukkan untuk menggerakkan proses ke arah terciptanya tatanan baru, yang salah satunya adalah pengakuan atas kekuasaan para *baron* di hadapan otoritas para uskup yang lantas meletakkan dasar bagi kemungkinan dipisahkannya yurisdiksi antara negara teritorial yang dikuasai penguasa dunia dengan Gereja yang dikontrol oleh Paus selaku pemimpin rohani (Budi Winarno, 2007: 44).

Penggunaan istilah reformasi kembali menjadi populer pada masa Marthin Luther. Ia menyerukan pentingnya segera dilakukan rekonstitusi dalam kehidupan dan ajaran Kristiani. Reformasi Luther ini mengajarkan keharusan untuk segera melakukan proses depolitisasi Gereja agar dapat berkonsentrasi pada urusan-urusan yang sepenuhnya eklesiastikal, dan dengan demikian melakukan proses sekularisasi terhadap negara-negara nasional beserta hukum-hukumnya. Sebagaimana diketahui, Gereja telah memegang peran penting pada masa-masa sebelumnya dalam menentukan alur politik kerajaan.

Selanjutnya, dari dua peristiwa historis penggunaan istilah reformasi mengimplementasikan unsur dan makna "koreksi kritis" di dalamnya. Dengan demikian, reformasi tidak hanya dimaknai sebagai "usaha untuk membentuk ulang suatu struktur", melainkan sebagai "usaha melaksanakan perbaikan tatanan di dalam struktur" (Budi Winarno, 2007: 45).

Dalam konteks Indonesia, gerakan reformasi yang dipelopori Amien Rais telah berhasil membangkitkan semangat membangun Indonesia baru. Semangat reformasi membawa perubahan politik dan kultural yang kuat. Reformasi membawa angin keterbukaan yang tak terbatas. Di samping itu reformasi juga berdampak pada tumbuhnya kekuatan rakyat dalam bentuk *people power* dan *civil society* yang menginginkan kehidupan yang lebih demokratis, egalitarian dan toleran (Abdul Mu'ti dalam *Jurnal Profetik*, 2002: 38).

Menurut Gregorius Sahdan (2004:291) kemunculan Amien Rais memberikan warna tersendiri bagi gerakan oposisi menentang Soeharto. Sebelum 1998, sebenarnya Amien Rais sudah lantang menyuarakan berbagai kesewenangan Orde Baru. Karena suara lantang itu, hubungan antara pemerintah dengan Muhammadiyah cenderung tegang, namun Amien Rais tetap memperoleh "restu" dari Soeharto menjadi Ketua Umum Pimpinan Pusat Muhammadiyah dalam muktamarnya pada bulan Juli 1995 di Aceh. Suara Amien Rais sempat kendor setelah dia menjadi tokoh penting ICMI. Tetapi suara Amien Rais kembali lantang pada akhir 1996 dan awal 1997 ketika menyaksikan kasus PT Freeport dan Busang yang bermasalah. Akibatnya ia didepak dari ICMI pada awal 1997. Selepas dari ICMI suara Amien Rais semakin lantang, apalagi setelah krisis melanda Indonesia. Ketika orang ramai-ramai masih mencalonkan Soeharto sebagai presiden, Amien Rais pada akhir

1997 menyatakan siap menantang Soeharto dalam pemilihan presiden Maret 1998.

Lebih lanjut dikemukakan Sahdan (2004: 294-296), ketika Amien Rais berada di garis terdepan dalam menyuarakan reformasi, Abdurrahman Wahid bersama NU-nya malah cenderung pasif menghindari konfrontasi terbuka dengan Soeharto dan militer. Dalam kondisi ini, NU, Gus Dur dan bahkan Megawati bersama Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, bertindak sebagai penonton pasif ketika mahasiswa, Amien Rais dan elemen-elemen kritis lainnya bersuara keras menentang Soeharto.

Apa yang digelorkan para pendukung gerakan reformasi yang dimotori lokomotif reformasi, Amien Rais beserta komponen bangsa yang lain ternyata berbuah manis. Gerakan reformasi telah mengakhiri kedigdayaan rezim Soeharto yang berkuasa selama 32 tahun. Berdasarkan pengamatan Eep Saefulloh Fatah, (2000: xxiix) ada beberapa substansi perubahan mendasar yang tepat diidentifikasi dalam proses reformasi. Berikut adalah uraian singkat dan disederhanakan mengenai substansi perubahan dimaksud, yakni:

Pertama, kekuasaan mengalami proses desakralisasi. Salah satu hakikat reformasi yang penting adalah terjadinya desakralisasi (pengakhiran kesakralan) kekuasaan beserta perangkat-perangkatnya. Di masa Orde Baru, kekuasaan cenderung disakralkan sehingga kritik atau penentangan atas kekuasaan tidak dimungkinkan. Perangkat-perangkat kekuasaan pun mengalami proses pengakhiran kesakralan serupa. Pemerintah, pejabat dan aparatur negara, serta institusi-institusi kenegaraan sekarang ini tidak dipandang sebagai sesuatu yang sakral dan harus dihormati tanpa *reserve*. Semua perangkat kekuasaan itu dipandang tidak bebas dari kemungkinan alpa dan keliru. Di satu sisi, desakralisasi adalah positif dalam menunjang tumbuhnya kekuasaan yang sehat dan bertanggung jawab. Namun, jika proses desakralisasi ini berlangsung tanpa batas, yang mungkin muncul justru sebuah bahaya lembaga-lembaga pemerintahan yang berfungsi mengelola kehidupan bermasyarakat dan bernegara ditolak secara permanen, sebaik apa pun yang dilakukan oleh lembaga-lembaga itu.

Kedua, pembangunan mengalami proses demitologisasi. Reformasi juga telah mengubah persepsi banyak orang tentang "pembangunan".

Jika sebelumnya pembangunan dimitoskan sebagai sesuatu yang niscaya mendatangkan kebaikan-kebaikan bagi masyarakat saat ini pembangunan banyak dikritik sebagai satu sumber dari banyak malapetaka sosial politik-ekonomi yang dihadapi rakyat. Banyak orang berbicara mengenai pembangunan sebagai sebuah kekeliruan. Demitologisasi pembangunan di satu sisi merupakan hal positif. Adalah tidak sehat terlalu mengagung-agungkan pembangunan dengan pendekatan kaca mata kuda (hanya melihat aspek keberhasilannya dengan menutup mata pada aspek-aspek kegagalannya). Namun di sisi lain, menampilkan sepenuhnya hasil konkret pembangunan juga merupakan kekeliruan.

Adalah benar banyak kekeliruan yang telah dilakukan selama pembangunan, namun juga benar bahwa pembangunan telah mendatangkan banyak kemajuan fisik di tengah masyarakat. Pengakuan seimbang seperti inilah yang seyogianya dikembangkan dalam masyarakat, sekalipun meski diakui bahwa secara umum, pembangunan ala Orde Baru terbukti gagal menjalankan humanisasi, menjaga dan meningkatkan martabat manusia.

Ketiga, Orde Baru mengalami degradasi kredibilitas. Proses reformasi juga ditandai oleh turun drastisnya kredibilitas Orde Baru. Hampir tidak ada orang yang bersedia diidentikkan dengan Orde Baru. Orde Baru menjadi sesuatu yang tidak laku. Padahal, sebelumnya Orde Baru dianggap secara heroik. Harus diakui bahwa Orde Baru memang ditandai oleh banyak praktik kekeliruan, baik secara ekonomi, sosial, politik, pertahanan, keamanan, maupun ideologi. Harus diakui bahwa Orde Baru berjalan sambil melahirkan banyak korban. Namun bagaimanapun, kita harus memandang masa lampau secara jernih dan objektif. Semestinya Orde Baru tetap dikritik keras karena kekeliruannya sambil dicatat sumbangan-sumbangan positif yang telah diberikannya untuk proses transformasi sosial di berbagai bidang (termasuk dalam hal perluasan dan peningkatan kualitas pendidikan). Sekalipun sumbangan positif ini memang bersifat kosmetik dan ditenggelamkan oleh kekeliruan yang lebih bersifat substantif.

Keempat, hak dan kewajiban rakyat mengalami redefinisi. Segera setelah terjadi pergantian presiden, banyak kalangan menjadi seperti kuda liar yang baru dilepaskan dari istal. Kebebasan menjadi suasana umum di mana-mana. Ini merupakan salah satu gejala dalam kerangka terjadi

redefinisi (pendefinisian ulang) hak-hak politik rakyat. Jika di masa sebelumnya sangat sedikit hak politik yang bisa dinikmati rakyat, di tengah reformasi, rakyat seolah boleh menentukan sendiri hak-hak politis rakyat namun pada saat yang sama, kesadaran akan kewajiban justru menyusut. Banyak orang lupa jika hak untuk bebas itu dipahami secara benar, sebetulnya di seputarnya ada pagar bernama "kewajiban semua orang untuk menjaga keteraturan untuk tidak melanggar hak orang lain". Reformasi yang benar seyogianya ditandai oleh berkembang dan meluasnya hak-hak rakyat, namun disertai dengan tertunainya kewajiban-kewajiban rakyat.

Kelima, sejarah mengalami reinterpretasi. Begitu hebatnya reinterpretasi ini berlangsung sehingga mantan Presiden Soeharto yang pada awalnya dipahami dalam sejarah sebagai penyelamat negara dari kudeta komunis di tahun 1965-1967, belakangan justru digugat perannya dalam G-30 S/PKI. Peranan yang dimainkan Soeharto di dalam perjalanan sejarah bangsa pun misalnya dalam peristiwa serangan umum 1 Maret di Yogyakarta mengalami gugatan dan reinterpretasi serupa. Pendekatan sejarah yang tidak normatif memang mengenal sebuah diktum sejarah ditulis oleh mereka yang menang. Dalam kaitan ini, reinterpretasi yang dilakukan di tengah proses reformasi bisa dimaklumi. Ketika Soeharto menjadi "pemenang" selama masa Orde Baru, interpretasi atas sejarah telah dibuat sesuai dengan selera kekuasaannya. Peranan Soekarno dalam banyak hal, misalnya tidak terlampau ditonjolkan. Terlebih-lebih peranan sejumlah tokoh Islam semacam Syafrudin Prawiranegara dan Muhammad Natsir, dan lain-lain, yang sebetulnya memiliki peranan yang sangat besar dalam sejarah Indonesia. Oleh karena itu, seyogianya sejarah tidak lagi disusun secara sepihak. Sejarah harus disusun dengan objektivitas dan kejujuran yang tinggi.

Keenam, pemerintahan melemah dan seolah-olah dilemahkan. Ada anggapan umum bahwa pemerintahan yang terbaik adalah pemerintahan yang bisa dibuat selemah-lemahnya. Bahkan berkembang anggapan bahwa segala-sesuatu yang tidak dari pemerintah pasti salah. Setidaknya, anggapan semacam ini berkembang begitu tegas selama masa pemerintahan Habibie. Untungnya, selepas pemilu dan SU MPR 1999, anggapan seperti itu mulai melemah sejalan dengan menguatnya legitimasi pemerintahan baru. Bisa dimengerti mengapa pikiran semacam itu berkembang selama pemerintahan Habibie

sebab terlampau lama memang sistem politik kita dicengkeram oleh pemerintahan yang terlampau kuat. Namun mesti diingat bahwa tidak pernah ada sistem yang berhasil tanpa memiliki pemerintahan yang efektif. Oleh karena itu, reformasi sebetulnya bukan semata-mata melemahkan pemerintahan, melainkan membuat hubungan antara masyarakat dan pemerintah menjadi lebih profesional.

Ketujuh, informasi mengalami pluralisasi. Semenjak pergantian presiden pada 21 Mei 2008, pemerintah telah mengeluarkan sangat banyak Surat Izin Usaha Penerbitan Pers baru. Jumlah media massa mengalami pengembangan secara sangat cepat dan drastis. Reformasi pun ditandai oleh berkembangnya kebebasan pers serta peningkatan lalu lintas informasi. Informasi pun mengalami peragaman (pluralisasi). Tidak ada lagi sekarang sumber informasi yang cenderung tunggal dan jenis informasi yang cenderung seragam.

Di satu sisi, pluralisasi informasi adalah positif. Namun, dapat juga mendatangkan kebingungan di tengah masyarakat. Informasi yang meluap dan beragam justru mendatangkan kemungkinan terjadi distorsi informasi atau disinformasi yang sangat besar. Dalam kerangka ini, reformasi di bidang informasi semestinya dilakukan dengan menegakkan mekanisme baru bagi pertanggungjawaban informasi.

Sehubungan dengan reformasi ini, Budi Winarno (2007: 55-61), mencatat bahwa ada beberapa prestasi besar yang dicapai oleh gerakan reformasi di Indonesia, terutama di bidang politik dan ketatanegaraan. Reformasi ini dilakukan dengan keberhasilan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melakukan amendemen UUD 1945 ini telah membuka peluang bagi ditatanya kembali sistem politik ke arah yang lebih demokratis dengan menjunjung supremasi hukum dan kedaulatan rakyat. Beberapa di antara reformasi politik yang telah dilakukan di antaranya:

Petama, penyelenggaraan pemilihan umum sebagai wujud partisipasi rakyat. Pada masa orba, pemilu yang dilakukan setiap lima tahun sekali hanya dijadikan alat legitimasi kekuasaan Soeharto dengan cara memobilisasi massa rakyat. Pemilu dilakukan dengan sistem profesional dan hanya ditujukan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di pusat ataupun daerah, memilih pasangan presiden dan wakil presiden, dan memilih Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Jika pada masa orba lebih mengarah pada *mobilized participation* yang dilakukan melalui

mesin-mesin birokrasi yang menyentuh sampai ke tingkat desa, yakni birokrasi, Golkar, dan ABRI. Ketiga mesin politik ini dikenal sebagai jalur politik Soeharto, populer disebut ABG. Partisipasi berdasarkan kemandirian atau kesadaran masyarakat sangat kecil dan walaupun ada sangat jarang sebagai akibat ketakutan terhadap sistem *carrot and stick* atau *reward and punishment* yang diberlakukan semasa orde baru. Dari seluruh UU yang dihasilkan orba, di antaranya adalah UU No. 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, menurut Ismail Suny, kekuasaan negara tidak lagi mengacu pada *democracy by law*, tetapi *democracy by degree*. Demokrasi ditentukan oleh Soeharto sendiri dan partisipasi politik dirancang untuk memobilisasi warga negara dalam cengkeraman kekuasaan Soeharto.

Pada masa reformasi, partisipasi politik diberikan ruang yang cukup lebar. Meskipun proses mobilisasi masih dapat terjadi, terutama di desa-desa, tetapi kemauan masyarakat untuk datang ke tempat-tempat pemilihan umum lebih otonom dibandingkan masa orba. Mereka juga dapat memilih partai politik yang jumlahnya sangat banyak dengan ideologi dan tawaran program yang beragam. Dalam hal ini, tidak ada lagi ketakutan untuk menentukan pilihan terhadap partai dan tokoh-tokoh yang mereka kehendaki menduduki jabatan publik.

Di masa reformasi ini jumlah partai politik tumbuh subur bak cendawan di musim hujan. Pada pemilu pertama era reformasi, yakni pemilu 1999 tercatat 48 parpol yang bertarung memperebutkan simpati dan dukungan publik, yakni: (1) Partai Indonesia Baru; (2) Partai Kristen Nasional Indonesia; (3) Partai Nasional Indonesia Supeni; (4) Partai Aliansi Demokrat Indonesia; (5) Partai Kebangkitan Muslim Indonesia; (6) Partai Umat Islam; (7) Partai Kebangkitan Umat; (8) Partai Masyumi Baru; (9) Partai Persatuan Pembangunan; (10) Partai Syarikat Islam Indonesia; (11) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan; (12) Partai Abul Yatama; (13) Partai Kebangsaan Merdeka; (14) Partai Demokrasi Kasih Bangsa; (15) Partai Amanat Nasional; (16) Partai Rakyat Demokratik; (17) Partai Syarikat Islam Indonesia; (18) Partai Khatolik Demokrat; (19) Partai Pilihan Rakyat; (20) Partai Rakyat Indonesia; (21) Partai Politik Islam Indonesia Masyumi; (22) Partai Bulan Bintang; (23) Partai Solidaritas Pekerja; (24) Partai Keadilan; (25) Partai Nahdatul Umat; (26) Partai Nasional Indonesia-Front Marhaenis; (27) Partai Ikatan Pendukung Indonesia; (28) Partai Republik; (29) Partai Islam Demokrat;

(30) Partai Nasional Indonesia-Massa Marhaen; (31) Partai Musyawarah Rakyat Banyak; (32) Partai Demokrasi Indonesia; (33) Partai Golongan Karya; (34) Partai Persatuan; (35) Partai Kebangkitan Bangsa; (36) Partai Uni Demokrasi Indonesia; (37) Partai Buruh Nasional; (38) Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong; (39) Partai Daulat Rakyat; (40) Partai Cinta Damai; (41) Partai Keadilan dan Persatuan; (42) Partai Solidaritas Pekerja Indonesia; (43) Partai Nasional Bangsa Indonesia; (44) Partai Bhineka Tunggal Indonesia; (45) Partai Solidaritas Uni Indonesia; (46) Partai Nasional Demokrat; (47) Partai Umat Muslimin Indonesia; (48) Partai Pekerja Indonesia.

Pada pemilu 2004 tercatat ada 24 Parpol, masing-masing: (1) Partai Nasional Indonesia; (2) Partai Buruh Sosial Demokrat; (3) Partai Bulan Bintang; (4) Partai Merdeka; (5) Partai Persatuan Pembangunan; (6) Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan; (7) Partai Perhimpunan Indonesia Baru; (8) Partai Nasional Banteng Kemerdekaan; (9) Partai Demokrat; (10) Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia; (11) Partai Penegak Demokrasi Indonesia; (12) Partai Persatuan Nahdatul Ulama Indonesia; (13) Partai Amanat Nasional; (14) Partai Karya Peduli Bangsa; (15) Partai Kebangkitan Bangsa; (16) Partai Keadilan Sejahtera; (17) Partai Bintang Reformasi; (18) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan; (19) Partai Damai Sejahtera; (20) Golongan Karya; (21) Partai Patriot Pancasila; (22) Partai Sarikat Indonesia; (23) Partai Persatuan Daerah; (24) Partai Pelopor.

Kemudian pada pemilu 2009 diikuti 44 parpol dan beberapa partai lokal di Nanggroe Aceh Darussalam. Partai-partai yang dimaksud adalah: (1) Partai Hati Nurani Rakyat; (2) Partai Karya Peduli Bangsa; (3) Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia; (4) Partai Peduli Rakyat Nasional; (5) Partai Gerakan Indonesia Raya; (6) Partai Barisan Nasional; (7) Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia; (8) Partai Keadilan Sejahtera; (9) Partai Amanat Nasional; (10) Partai Perjuangan Indonesia Baru; (11) Partai Kedaulatan; (12) Partai Persatuan Daerah; (13) Partai Kebangkitan Bangsa; (14) Partai Pemuda Indonesia; (15) PNI Marhaenisme; (16) Partai Demokrasi Pembaruan; (17) Partai Karya Perjuangan; (18) Partai Matahari Bangsa; (19) Partai Penegak Demokrasi Indonesia; (20) Partai Demokrasi Kebangsaan; (21) Partai Republika Nusantara; (22) Partai Pelopor; (23) Partai Golkar; (24) Partai Persatuan Pembangunan; (25) Partai Damai Sejahtera; (26) Partai Nasional Benteng Kerakyatan

Indonesia; (27) Partai Bulan Bintang; (28) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan; (29) Partai Bintang Reformasi; (30) Partai Patriot; (31) Partai Demokrat; (32) Partai Kasih Demokrasi Indonesia; (33) Partai Indonesia Sejahtera; (34) Partai Kebangkitan Nasional Indonesia; (35) Partai Merdeka; (36) Partai Persatuan Nahdatul Ulama Indonesia; (37) Partai Sarikat Indonesia; (38) Partai Buruh.

Adapun parpol lokal Aceh adalah: (39) Partai Aceh Aman Sejahtera; (40) Partai Daulat Aceh; (41) Partai Rakyat Aceh; (42) Partai Suara Independen Rakyat Aceh; (43) Partai Aceh; (44) Partai Bersatu Aceh (PBA).

Kedua, reformasi struktur dan fungsi-fungsi politik yang melekat pada struktur tersebut. Berdasarkan UUD 1945 yang disahkan tahun 2002, presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, tetapi langsung dipilih oleh rakyat. Presiden hanya dapat dijatuhkan oleh parlemen (DPR) jika telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela serta adanya bukti tidak lagi memenuhi syarat presiden dan wakil presiden. Berdasarkan amendemen UUD 1945 Pasal 7B disebutkan bahwa DPR dapat meminta MPR untuk memberhentikan presiden terlebih dahulu MK diminta untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wapres telah melakukan pelanggaran seperti di atas.

Kondisi ini jelas berbeda dengan masa Orde Baru, meskipun dalam konstitusi ditegaskan bahwa presiden merupakan mandataris MPR, tetapi kenyataannya MPR tidak mempunyai kekuatan yang cukup untuk meminta pertanggungjawaban presiden. Selama masa orba, pertanggungjawaban presiden sebagai mandataris MPR hanya menjadi ritualitas karena MPR dapat dipastikan akan menerima pidato pertanggungjawaban, tetapi hal ini tidak mempunyai pengaruh sama sekali. Nyatanya, Soeharto selalu dipilih sebagai presiden bahkan sebelum pidato pertanggungjawaban digelar. Ini tidak mengherankan karena sebagian besar anggota MPR diangkat oleh presiden melalui proses *screening* yang ketat.

Pada masa orba, DPR hanya menjadi bagian dari kekuasaan orba yang terkesan menjadi pengabsah kebijakan pemerintah. Fungsi legislasi tidak berjalan dengan baik karena kuatnya kekuatan eksekutif. Meskipun

UUD 1945 menegaskan bahwa posisi DPR dari presiden sama-sama kuat, tetapi kenyataan tidaklah demikian. Pada era reformasi fungsi DPR lebih dipertegas lagi. Amendemen UUD 1945 Pasal 20 A menyebutkan bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap anggota DPR ini mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Dengan penguatan fungsi semacam ini, diharapkan kekuasaan eksekutif tidak bergerak ke arah otoritarianisme yang akhirnya menghambat penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis.

Ketiga, reformasi sistem kepartaian. Pada masa orba, parpol tidak diberi ruang untuk berkembang dan melaksanakan fungsi-fungsinya secara maksimal dalam sistem politik. Pemerintah orba melakukan deideologisasi terhadap parpol dengan mewajibkan mereka untuk menggunakan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Proses deideologisasi ini diperparah dengan kebijakan massa mengambang (*floating mass*). Parpol tidak diizinkan beroperasi sampai tingkat *grass root* (desa), dan hanya Golkarlah yang diberi kesempatan untuk memobilisasi massa di tingkat *grass root*. Akibatnya, parpol tidak mempunyai kekuatan yang mengakar di bawah.

Menurut Affan Gafar (dalam Akhmad Zaini Abar, 1990: 15), sejak diselenggarakannya pemilu 1971, Indonesia memasuki era baru dalam sistem kepartaian yakni era sistem kepartaian yang *hegemonic*. Ada empat faktor yang merupakan basis bagi *hegemony* Golkar, dalam pandangan Affan Gafar. *Pertama*, terbentuknya aparaturnya keamanan dan birokrasi yang dapat menjamin terciptanya keamanan dan ketertiban negara, seperti Kopkamtib, Opsus, dan sebagainya. *Kedua*, proses depolitisasi massa yang dilakukan secara sistematis sementara di lain pihak terdapat politisasi birokrasi yang sangat tinggi, karena itu KORPRI (Korps Pegawai Republik Indonesia) merupakan salah satu elemen yang terbesar dalam Golkar. *Ketiga*, proses emaskulasi pengebirian partai-partai nonpemerintah, yakni PPP dan PDI, terutama dalam kaitannya dengan rekrutmen elite partai yang harus akomodatif. *Keempat*, penciptaan sistem dan peraturan pemilu yang sedemikian rupa guna menjamin agar Golkar memenangkan pemilu secara mutlak.

Dalam kaitan ini Affan Gafar menyitir pendapat Giovanni Sartori (1990: 16) yakni: "Partai hegemonik tidak akan membiarkan untuk terjadinya kompetisi sebagai parpol kelas dua dan sekadar berisi lisensi hidup, karena itu mereka tidak diperkenankan untuk berkompetisi yang sifatnya antagonistik dan dengan basis yang sama. Di dalam kenyataannya perubahan tidak hanya tidak diperkenankan, bahkan tidak dapat dilakukan, karena kemungkinan untuk terjadi rotasi kekuasaan tak pernah terpikirkan. Implikasinya adalah partai hegemonik akan tetap berkuasa apakah dia disukai atau tidak, tak ada sanksi yang membuat partai hegemonik menjadi responsif. Apa pun kebijaksanaannya tak akan pernah dapat ditentang.

Mengoreksi kesalahan-kesalahan pada masa orba, pada era reformasi telah dilakukan berbagai perbaikan pada sistem politik kita. Jika pada masa berdasarkan UU No. 3 tahun 1975 dan yang telah diubah berdasarkan UU No. 3 tahun 1985 tentang Parpol dan Golongan Karya, maka berdasarkan UU No. 2 tahun 1999 tentang Parpol, jumlah parpol yang dinyatakan sah berdasarkan keputusan kehakiman sebanyak 93 buah (48 di antaranya dinyatakan memenuhi syarat untuk mengikuti pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II pada Juni 1999). Jumlah parpol ini mengalami pasang surut selama era reformasi. Pada pemilu 2004, tercatat tidak kurang dari 50 parpol yang tercatat di kehakiman dan HAM dan diakui keabsahannya sebagai badan hukum, 24 di antaranya ditetapkan sah untuk ikut sebagai partisipan dalam pemilu legislatif 2004.

Keempat, reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selama masa orba, penyelenggaraan pemerintahan daerah diwarnai kuatnya peran pusat dalam menentukan pembangunan di daerah. Sentralisme ini telah mendorong terjadinya keseragaman dalam melakukan perencanaan pembangunan daerah. Sementara itu, organ-organ suprastruktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas "sistem politik" lokal yang telah eksis jauh sebelum konsep kebangsaan Indonesia. Dalam konteks ini, elite politik lokal hanya merupakan kepanjangan dari pemerintah pusat yang diizinkan melakukan manuver politik guna menunjukkan loyalitasnya di pusat elite. Elite politik lokal yang mempunyai potensi menentang kebijakan pusat diganti, baik dengan cara halus ataupun kasar. Ini berakibat pada kegagalan dalam menangkap dinamika dan potensi yang ada di daerah.

Meskipun UU No. 5 tahun 1974 menetapkan bahwa otonomi daerah dilaksanakan dengan menitikberatkan pada daerah tingkat II (DATI II), tetapi kenyataannya hal ini tidak berlangsung efektif. Pemerintah pusat dan pemerintah DATI I tetap memegang peran penting dalam proses pembangunan daerah. Sementara itu, perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga menimbulkan banyak persoalan. Perimbangan keuangan daerah yang didasarkan pada UU No. 32 tahun 1956 telah memberi peluang bagi pembagian keuangan yang tidak adil antara pusat dan daerah. Bagi daerah kabupaten/kota, oleh karena daerah hanya diberi peluang untuk mendapatkan pendapatan dari pajak daerah yang "kurus", sementara yang "gemuk" dikuasai pusat, merasa dicurangi. Akibatnya daerah-daerah yang kaya sumber daya alam merasa dieksploitasi oleh pemerintah pusat yang dirasakan sangat tidak adil, dan menimbulkan kesenjangan antara Jawa dan luar Jawa.

Di era reformasi, kelemahan-kelemahan di atas telah mulai dibenahi dengan ditetapkannya UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah kemudian diperbarui melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Diharapkan dengan berlakunya otonomi daerah berdasarkan UU ini, akan semakin memacu pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi dan potensi yang ada di daerah.